



CO-PROGETTARE LA CO-PROGRAMMAZIONE E LA CO-PROGETTAZIONE: UNA RICOGNIZIONE NEL CONTESTO TOSCANO

I risultati di un percorso condiviso di ricerca intervento

Hanno collaborato:

Astorino Assunta [Legacoop Toscana]
Autorino Gianni [Legacoop Toscana]
Barsanti Claudia [Misericordia di Lido]
Botteri Daniele [Cooperativa Giovani Valdarno]
Campedelli Massimo [UP Umanapersona]
D'Aniello Alessio [Cooperativa Progetto 5]
Fragola Francesco [Confcooperative -
Federsolidarietà Toscana]
Frediani Emiliano [Università di Pisa]
Gai Daniela [Coop Gemma]
Gallerini Sandra [Cesvot]

Gori Luca [Scuola Sant'Anna di Pisa]
Grilli Alberto [Confcooperative -
Federsolidarietà Toscana]
Lucarelli Daniele [Esculapio]
Lami Matteo [Coop Il Cammino]
Massagli Claudio [ANPAS Toscana -
Coordinamento fiorentino]
Pasqualetti David [Cooperativa G. Di Vittorio]
Pezza Cecilia [Legacoop Toscana]
Terrosi Luca [UP Umanapersona]

Redazione

Vignani Gianna [UP Umanapersona]

Sommario

1. Razionale	4
1.1 Premessa	4
1.2 Obiettivi della ricerca intervento.....	4
1.3 Metodologia	5
2. Strumenti.....	6
2.1 I passaggi salienti nell'evoluzione dell'evoluzione degli istituti della co-programmazione e co-progettazione	6
2.1.1 L. n. 328/2000 e DPCM 30 marzo 2001	6
2.1.2 Delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016 – “Linee Guida per l'affidamento di servizi ad enti del terzo settore e alle cooperative sociali”	7
2.1.3 Richiesta ANAC di parere al CDS in relazione alla normativa applicabile agli affidamenti dei servizi sociali – parere del CDS n. 1382/2018	7
2.1.4 Richiesta ANAC di parere al CDS in vista della pubblicazione delle nuove Linee guida ANAC per l'affidamenti dei servizi sociali – parere del CDS n. 1655/2019.....	8
2.1.5 In Toscana viene altresì modificata la legge regionale sulla cooperazione sociale – L.R. n. 58/2018	8
2.1.6 Attivazione di iniziative per elaborazione leggi Regionali sulla co-programmazione e co-progettazione	9
2.1.7 L.R. Toscana n. 65/2020 recante “Norme di sostegno e promozione degli Enti del Terzo settore toscano”, il cui Capo IV è dedicato ai rapporti tra Terzo Settore e P.A.	9
2.1.8 Modifiche al CCP - Decreto c.d. semplificazioni (D.L. n. 76/2020, conv. L. 120/2020)	10
2.1.9 Sentenze della Corte Costituzionale: n. 131/2020 e n. 255/2020.....	10
2.1.10 Linee Guida Ministeriali DM 72/2021 del 30 marzo 2021	11
2.1.11 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e Co-Progettazione	12
2.1.12 Legge delega per la riforma del CCP.....	12
2.1.13 Parere interlocutorio CDS alla bozza di linea guida affidamento servizi sociali ANAC – n. 802/2022	13
2.1.14 Linee Guida ANAC n.17/2022, recanti “Indicazioni in materia di affidamento sevizi sociali”	13
2.1.15 Giurisprudenza Corte Giustizia UE	15
2.1.16 Giurisprudenza amministrativa regionale	17
2.1.17 Giurisprudenza costituzionale	18
2.1.18 Delibera Direttore Generale ESTAR n° 274 del 16/6/2022	20
3. Raccolta esperienze.....	21

3.1 Cooperazione sociale.....	21
3.1.1 Cooperativa G. Di Vittorio (Massa – Area Vasta Toscana Nord Ovest).....	21
3.1.2 Cooperativa Giovani Valdarno (Montevarchi – Area Vasta Toscana Sud Est)	23
3.1.3 Cooperativa Gemma (Pistoia – Area Vasta Toscana Centro)	27
3.1.4 Cooperativa Il Cammino (Pisa – Area Vasta Toscana Nord Ovest).....	29
3.1.5 Cooperativa Progetto 5 (Arezzo – Area Vasta Toscana Sud Est).....	31
3.2 Associazioni e Organizzazioni di volontariato	35
3.2.1 ANPAS Toscana (Coordinamento fiorentino – Area Vasta Toscana Centro)	35
3.2.2 Misericordia di Lido di Camaiore (Area Vasta Toscana Nord Ovest).....	36
4. Problematiche emerse dai due workshop.....	38
4.1 Premessa	38
4.2 Aspetti giuridico amministrativi	39
4.2.1 Lettura degli istituti dell’amministrazione condivisa alla luce delle tradizionali categorie del diritto amministrativo.....	39
4.2.2 Problema del coordinamento “di sistema” e tra procedure di co-programmazione e di co-progettazione	43
4.2.3 Chiarire la natura giuridica della co-progettazione e dell’accordo di partenariato	46
4.3 Implicazioni sul lato della Pubblica Amministrazione	46
4.3.1 La carenza della cultura della co-progettazione.....	46
4.4 Implicazioni sul lato del Terzo Settore	47
4.4.1 Deficit dello statuto procedimentale della co-progettazione	47
4.4.2 Individuazione dei rimedi contro l’uso improprio della co-progettazione	48
4.4.3 Problema di responsabilità politica	49
4.5 Problematiche esterne e di contesto	49
4.5.1 L’implementazione del PNRR.....	49
4.6 Problematiche operative e di governance	50
4.6.1 Sviluppo professionalità idonee al coordinamento e alla gestione dei tavoli di co-progettazione	50
5. Punti per una agenda di lavoro.....	51
Appendice:	52
Tabella degli Acronimi	52
Pubblicazioni – newsletter/sito	52

1. Razionale

1.1 Premessa

L'entrata in vigore della riforma del Terzo Settore, la sua anticipazione-implementazione regionale toscana, la giurisprudenza intervenuta sugli istituti di cui all'art. 55 CTS, l'allargamento-estensione del metodo a modalità di rapporto privato-privato, fanno della **co-programmazione e co-progettazione elementi chiave del futuro delle relazioni tra PPAA e ETS nonché tra attori finanziatori di varia natura e gli stessi ETS**. Alla luce delle prime applicazioni, e delle problematiche, giurisprudenziali e non solo, emerse la rete UP Umanapersona ha attivato un *Osservatorio per la raccolta e analisi dei bandi* pubblicati in ambito regionale. Sulla base dei risultati ottenuti e del conseguente confronto con Legacoop welfare Toscana e Confcooperative Federsolidarietà Toscana è emersa **l'idea di approfondire territorialmente l'evoluzione delle pratiche** realizzate o in fase di realizzazione, nel quadro e a supporto delle diverse iniziative presenti sul tema. Per poter meglio **comprendere e valorizzare** l'impatto dell'applicazione degli istituti menzionati, si è promossa una ricerca intervento focalizzata all'**approfondimento e valorizzazione delle best practices** presenti a livello territoriale.

Il presente rapporto raccoglie, sintetizza e finalizza i risultati di tale ricerca **per una discussione pubblica** sugli stessi all'interno del mondo dell'imprenditoria sociale e degli ambiti di policy decision regionali e nazionali.

1.2 Obiettivi della ricerca intervento

Insieme ad un'analisi propedeutica della dottrina e della giurisprudenza, è stata fatta una rilevazione delle esperienze svolte e in corso a livello di ambiti regionali e, a partire da questo si sono organizzati due workshop finalizzati a:

- **favorire la conoscenza e diffusione delle prassi virtuose e/o delle esperienze problematiche;**
- **fare sintesi rispetto a ciò che avviene nelle diverse aree della regione Toscana;**
- offrire un **contributo integrativo e complementare** rispetto alle iniziative istituzionali in corso;
- **accompagnare e supportare** il percorso di maturazione regionale per l'attuazione efficace degli istituti dell'amministrazione condivisa (in tale senso il titolo *"co-progettare la co-programmazione e co-progettazione"*).

Ad essi hanno partecipato:

- in qualità di testimonial: Barsanti Claudia (Misericordia Lido di Camaiore); Botteri Daniele (Cooperativa Giovani Valdarno); D'Aniello Alessio (Cooperativa Progetto 5); Gai Daniela (Cooperativa Gemma); Lami Matteo (Cooperativa Il Cammino); Massagli Claudio (ANPAS Toscana); Pasqualetti David (Cooperativa G. Di Vittorio);
- In qualità di discussant: Gori Luca (Scuola Sant'Anna); Frediani Emiliano (Università di Pisa); Lucrelli Daniele (Esculapio Toscana).

Il coordinamento è stato garantito da un team composto da Assunta Astorino e Cecilia Pezza (Legacoop sociali Toscana), Massimo Campedelli e Gianna Vignani (UP Umanapersona), Francesco Fragola (Federsolidarietà Toscana), con la partecipazione di Sandra Gallerini (Cesvot).

1.3 Metodologia

Partendo dall'osservazione delle tendenze emergenti riscontrabili negli avvisi raccolti, dove si delinea l'attuale concretezza applicativa degli istituti dell'amministrazione condivisa, è emersa la necessità di organizzare un primo workshop per lo scambio ed il confronto tra esperienze concrete.

A tal fine è stata predisposta una griglia che evidenziasse i punti considerati particolarmente rilevanti per l'inquadramento e la comprensione delle stesse. Le griglie una volta compilate sono state trasmesse ai discussant ed utilizzate come supporto per l'esposizione in sede di workshop.

Il tentativo di standardizzare l'approccio, senza con ciò impedire la corretta e opportuna valorizzazione delle peculiarità di ciascuna esperienza, mirava a consentire la confrontabilità dei dati e l'analisi delle stesse in maniera quanto più possibile omogenea.

I risultati emersi dalle esperienze e dalla discussione in sede di primo workshop, sono quindi stati ripresi in un secondo appuntamento, per essere meglio analizzati e compresi nella prospettiva di analisi offerta dal diritto amministrativo.

2. Strumenti

2.1 I passaggi salienti nell'evoluzione dell'evoluzione degli istituti della co-programmazione e co-progettazione

2.1.1 L. n. 328/2000 e DPCM 30 marzo 2001

La L. 328/2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” ha attribuito ai Comuni le funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale ed ha aperto la strada al coinvolgimento dei soggetti del Terzo Settore, spostando l’attenzione dall’azione esclusiva dell’ente pubblico a una azione svolta da una pluralità di attori.

Il DPCM 30 marzo 2001 ha fornito indirizzi per la regolazione dei rapporti tra Comuni e soggetti del terzo settore nell’affidamento dei servizi alla persona e per la valorizzazione ai fini delle attività di programmazione e progettazione nell’ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Alcune disposizioni rilevanti:

- **Art. 1 comma 2** - *“Le Regioni, sulla base del presente provvedimento, adottano specifici indirizzi per:*
- **Let. d):** *“favorire forme di co-progettazione promosse dalle amministrazioni pubbliche interessate, che coinvolgano attivamente i soggetti del terzo settore per l’individuazione di **progetti sperimentali ed innovativi** al fine di affrontare **specifiche problematiche sociali**”;*
- **Let. e)** – *“definire adeguati processi di consultazione con i soggetti del terzo settore e con i loro organismi rappresentativi riconosciuti come parte sociale”*
- **Art. 6 comma 1:** *“Le Regioni adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra comuni e soggetti del terzo settore nell’affidamento dei servizi alla persona di cui alla L. n. 328 del 2000 **tenuto conto delle norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte della pubblica amministrazione**”. Comma 2: “Nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza dell’adozione della pubblica amministrazione e di **libera concorrenza** tra i privati nel rapportarsi ad essa, **sono da privilegiare le procedure di aggiudicazione ristrette e negoziate**. In tale ambito le procedure ristrette permettono di valutare e valorizzare diversi elementi di qualità che il comune intende ottenere dal servizio appaltato”*

- **Art. 7 – Istruttorie pubbliche per la co-progettazione con i soggetti del terzo settore:** *“Al fine di affrontare **specifiche problematiche sociali**, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi. Le regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche nonché per l’individuazione delle forme di sostegno.”*

2.1.2 Delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016 – “Linee Guida per l’affidamento di servizi ad enti del terzo settore e alle cooperative sociali”

La co-progettazione viene definita come *“un **accordo procedimentale di collaborazione** che ha per oggetto la **definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse** da realizzare in termini di **partenariato** tra amministrazioni e privato sociale e che trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell’impegno privato nella funzione sociale”*.

2.1.3 Richiesta ANAC di parere al CDS in relazione alla normativa applicabile agli affidamenti dei servizi sociali – parere del CDS n. 1382/2018

ANAC pone per la prima volta la questione del coordinamento tra Codice dei Contratti Pubblici e Codice del Terzo settore.

Il Consiglio di Stato risponde che le procedure di cui all’art. 55 CTS sono estranee al Codice Appalti nei casi in cui:

- a) **Non** abbiamo carattere **selettivo**
- b) **Non** mirino all’**affidamento** del servizio, ovvero
- c) Ancorché mirino allo svolgimento del servizio da parte del soggetto selezionato, questo ricade nell’orbita della stretta **gratuità**

In tutti gli altri casi, si rientra nell’ambito di applicazione del Codice dei Contratti Pubblici.

2.1.4 Richiesta ANAC di parere al CDS in vista della pubblicazione delle nuove Linee guida ANAC per l'affidamenti dei servizi sociali – parere del CDS n. 1655/2019

“La Sezione reputa necessario e opportuno restituire all’Autorità richiedente la bozza di Linee Guida al fine di: rivedere le linee guida con riferimento alle norme e agli istituti disciplinati dal Codice del Terzo Settore che non possono rientrare nel campo di operatività delle linee guida non vincolanti”.

In estrema sintesi, il CDS precisa che:

- le Linee Guida in materia di affidamenti sociali non debbano prevedere la disciplina degli istituti del CTS che non rientrano nell’ambito del CCP;
- tramite Linee Guida non vincolanti possano essere previsti livelli di regolazione superiori a quelli richiesti dalle direttive euro-unitarie (c.d. divieto di *gold plating*)

2.1.5 In Toscana viene altresì modificata la legge regionale sulla cooperazione sociale – L.R. n. 58/2018

Viene emanata la legge regionale n. 85/2018, recante “Norme per la cooperazione sociale in Toscana”, che va ad abrogare la precedente L.r. n. 87/1997.

Tale legge recepisce gli istituti in questione.

In relazione alla co-programmazione (citata all’art. 14) comincia ad emergere il quesito in ordine a come si distingua dalla “programmazione regionale”, citata nel testo della legge quasi a lasciare intendere che si tratti di procedure diverse, pur tuttavia richiamando le medesime modalità, ossia sostanzialmente protocolli di concertazione e confronto.

Riguardo alla co-progettazione, c’è poi un sostanziale recepimento di quanto indicato all’art.55 CTS, ma:

- Si chiarisce che la procedura di co-progettazione può essere intrapresa su iniziativa privata, conformemente a quanto prevede la legge generale sul procedimento amministrativo;
- Si accenna al fatto che la procedura di co-progettazione si concluderà con la stipula di una convenzione, che non vede l’Ente Pubblico ed il privato in rapporto committente- aggiudicatario, bensì in rapporto di partnership con responsabilità e risorse condivise.

Questione attualmente pendente: l’art. 12 comma 3 recita: “La Regione supporta gli enti locali, singoli e associati e le aziende pubbliche di servizi alla persona, nell’attuazione della presente legge, mediante linee guida”. A tal proposito si riporta un estratto dalla “Lettera sulle priorità della cooperazione sociale” - dicembre

2021 inviata all'Ass. Spinelli da Legacoop Toscana area welfare, Confcooperative- Federsolidarietà Toscana e AGCI Toscana

“...Ciò premesso, le cooperative sociali continuano a trovarsi ad affrontare un sistema che presenta significative differenze nei comportamenti, negli approcci, nonché nelle modalità di affidamento dei servizi da parte delle stazioni appaltanti toscane (EE.PP., ESTAR/AASSLL/SSddSS). Un’inadeguatezza del sistema delle regole concernente non solo le modalità di affidamento dei servizi, ma anche il ruolo assegnato alla cooperazione sociale (gare al “max ribasso” o con previsione di formule di aggiudicazione tali da eludere o sminuire la valenza degli elementi qualitativi rispetto al “prezzo” e conferire rilievo decisivo e determinante a quest’ultimo; compressione dei costi declinabile in basi d’asta incapienti che non tengono in debita considerazione i costi orari come da tabelle ministeriali del costo del lavoro; mancato riconoscimento degli incrementi tariffari conseguenti all’adeguamento ISTAT o al recupero dei costi contrattuali; richieste di cosiddette ‘migliorie’ che anziché incidere sugli aspetti qualitativi producono ribassi surrettizi; ecc. ecc.)”

2.1.6 Attivazione di iniziative per elaborazione leggi Regionali sulla co-programmazione e co-progettazione

- Regione Toscana – L. 65/2020
- Regione Umbria – legge sulle cooperative di comunità
- Regione Valle d’Aosta, Emilia Romagna, Friuli, Lazio (Linee Guida DGR n. 326 del 13.6.2017) – in corso di elaborazione

2.1.7 L.R. Toscana n. 65/2020 recante “Norme di sostegno e promozione degli Enti del Terzo settore toscano”, il cui Capo IV è dedicato ai rapporti tra Terzo Settore e P.A.

Art. 9 comma 1: *“Fatte salve le discipline regionali di settore in materia di programmazione e pianificazione e l’autonomia regolamentare degli enti locali, le amministrazioni di cui all’art. 3. Comma 1, assicurano il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore anche mediante l’attivazione di procedimenti di co-programmazione, ai sensi dell’art. 55 del d.lgs. 117/2017, in relazione alle attività di interesse generale, **motivando le esigenze che eventualmente impediscono l’attivazione di tale istituto**”*. Questa specifica manca nella disposizione di cui all’art. 55 CTS.

Oltre ad una migliore definizione dei principi operanti sia nel caso di procedimento di co-programmazione che in quello di co-progettazione (artt. 10 e 13), balza all'occhio l'art. 12 che è rubricato "Affidamento di servizi" e che recita: *"Qualora i soggetti di cui all'art. 3 c.1 (le P.A.) intendano procedere **all'affidamento dei servizi mediante esternalizzazione e con riconoscimento di un corrispettivo**, si applica la disciplina in materia di contratti pubblici di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50"*.

2.1.8 Modifiche al CCP - Decreto c.d. semplificazioni (D.L. n. 76/2020, conv. L. 120/2020)

Le modifiche hanno riguardato le seguenti disposizioni:

- Art. 30 comma 8: *"Per quanto non espressamente previsto nel presente codice e negli atti attuativi, alle **procedure di affidamento** e alle **altre attività amministrative** in materia di contratti pubblici **si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241**, alla stipula del contratto e alla fase di esecuzione si applicano le disposizioni del codice civile"*.
- Art. 59 comma 1: *"**Fermo restando quanto previsto dal Titolo VII del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117**, nell'aggiudicazione di appalti pubblici, le stazioni appaltanti utilizzano le procedure aperte o ristrette, previa pubblicazione di un bando o avviso di indizione di gara...."*
- Art. 140 comma 1: *"Gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'Allegato IX sono aggiudicati in applicazione degli artt. 142, 143, 144, salvo quanto disposto nel presente articolo **e fermo restando quanto previsto dal Titolo VII del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117...**"*.

2.1.9 Sentenze della Corte Costituzionale: n. 131/2020 e n. 255/2020

La pronuncia ha rappresentato una significativa presa di posizione per alcune delle affermazioni ivi contenute.

In particolare la Consulta parla di:

- "procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria, strutturando ed ampliando una prospettiva che era già prefigurata, ma limitatamente ad interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale"
- "nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici"
- "canale **amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato**" e come "modello di **condivisione della funzione pubblica**";

- Co-programmazione, co-progettazione e partenariato come “fasi di un **procedimento** complesso espressione di un **diverso rapporto** tra il pubblico ed il privato sociale, **non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico**”.

Riguardo alla sentenza n. 255/2020 merita di essere ricordato il seguente passaggio: “*Resta in capo agli stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività di spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà che può prevedere l’affidamento tramite modalità estranee al regime dei contratti pubblici o comunque attraverso un regime di evidenza pubblica alleggerito*”.

2.1.10 Linee Guida Ministeriali DM 72/2021 del 30 marzo 2021

Vengono adottate con l’obiettivo di offrire un quadro condiviso di analisi degli istituti di cui all’art. 55 CTS e supportare gli enti pubblici nella loro concreta applicazione.

Alcuni passaggi importanti:

1. “...il CTS muove dalla considerazione che le finalità perseguite dagli ETS siano fra loro omogeneee distinte da quella lucrativa e che le loro attività siano convergenti con quelle svolte dalla PA: ne discende, quindi la non automatica applicabilità di schemi che prevedano la competizione e lo scambi sinallagmatico, e la necessità di prevederne altri che partano da tale carattere genetico degli ETS. **In tal modo, l’amministrazione pubblica sarà posta in grado di scegliere, in base alle concrete situazioni, lo schema procedimentale preferibile, assumendo come criterio-guida la necessità di assicurare il “coinvolgimento attivo” degli ETS**”
2. “sul versante nazionale si perviene ad una chiara ripartizione degli ambiti di competenza tra CTS e CPP, i quali – armonicamente ed in forma complementare- disciplinano le procedure di affidamento dei servizi pubblici, in relazione all’ambito nel quale ricadono e al fine perseguito”
3. “Occorre affrontare, a questo punto, un primo elemento rilevante ai fini dell’applicazione della disciplina contenuta nel CTS, ovverosia il **tratto distintivo fra l’attivazione di un rapporto collaborativo, ai sensi del richiamato CTS, e l’affidamento di un contratto pubblico, per l’esecuzione di un servizio di appalto.....come tale regolato dal CPP Ne deriva che – laddove un ente pubblico agisce quale stazione appaltante, attivando una procedura concorrenziale finalizzata all’affidamento di un contratto pubblico per lo sviluppo di un servizio, definito dall’ente stesso nel relativo bisogno e nelle obbligazioni e**

nelle relative prestazioni, economiche e contrattuali, con il riconoscimento di un corrispettivo, idoneo ad assicurare un utile di impresa , determinato sulla base dell'importo a base d'asta – si applicherà il CPP, venendo ad esistenza un rapporto a prestazioni corrispettive . A fronte invece dell'attivazione di una procedura ad evidenza pubblica, ai sensi del Titolo VII del CTS, finalizzata alla selezione degli ETS con i quali formalizzare un rapporto di collaborazione per lo svolgimento di "altre attività amministrative in materia di contratti pubblici", nelle quali PA ed ETS vengono in relazione, si applicheranno le disposizioni previste sul procedimento amministrativo, di cui alla L. 241/1990 e ss.mm., oltre a quelle specifiche del CTS"

4. Il precedente pgf. era anticipato dall'argomentazione per cui "laddove siano utilizzabili entrambe le modalità per lo svolgimento di un servizio o la realizzazione di un'attività, **la concreta scelta potrebbe essere la conseguenza di un'opzione politica propria della PA**, tesa a valorizzare il principio della tutela della concorrenza degli operatori economici all'interno del mercato pubblico regolato o, in alternativa, il principio di sussidiarietà orizzontale, unitamente ai principi dell'evidenza pubblica , propria dei procedimenti amministrativi"
5. "Le risorse economiche, in ragione della natura giuridica della co-progettazione e del rapporto di collaborazione sono da ricondurre ai contributi, disciplinati dall'art. 12 della L. 241/'90"

2.1.11 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e Co-Progettazione

Il richiamo alla co-progettazione è espresso nei seguenti termini:

- 1) la co-progettazione appare strumentale ed imprescindibile ad una serie di obiettivi (es: migliorare e potenziare i servizi e le infrastrutture di comunità per soggetti fragili), in quanto strumento capace di garantire una ricaduta personalizzata e adeguata al contesto
- 2) la co-progettazione viene richiamata nell'ambito delle tematiche della rigenerazione urbana e della riqualificazione delle infrastrutture in contesti vulnerabili

Dal PNRR emerge la necessità di intensificare il ricorso alla co-progettazione in quanto garanzia di maggior effettività dei servizi, ossia di servizi rispondenti al bisogno.

2.1.12 Legge delega per la riforma del CCP

Ancora non è stato licenziato alcun testo, nemmeno in forma di bozza.

Abbiamo solo un Disegno di Legge (DDL “Concorrenza”) per l’adozione, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, di uno o più decreti legislativi recanti la disciplina degli appalti pubblici, con l’obiettivo di riordinare e semplificare le previsioni dell’attuale CCP.

2.1.13 Parere interlocutorio CDS alla bozza di linea guida affidamento servizi sociali ANAC – n. 802/2022

- Pgf. 10.1: *“La Sezione osserva che sia in sede legislativa che in sede di interpretazione giurisprudenziale emerge chiaramente una **linea evolutiva della disciplina degli affidamenti dei servizi sociali** che, rispetto a una fase iniziale di forte attrazione nel sistema della concorrenza e del mercato, sembra ormai chiaramente orientata nella **direzione del riconoscimento di ampi spazi di sottrazione a quell’ambito di disciplina**”.*
- Pgf. 10.4: *“...la Sezione suggerisce all’Autorità una riflessione sulla necessità e/o opportunità di disposizioni, peraltro di carattere non vincolante, in una materia, come si è detto, già ampiamente e dettagliatamente normata sia a livello di fonti primarie che secondarie”.*

2.1.14 Linee Guida ANAC n.17/2022, recanti “Indicazioni in materia di affidamento servizi sociali”

<https://www.anticorruzione.it/-/linee-guida-n.-17-indicazioni-in-materia-di-affidamenti-di-servizi-sociali-27-luglio-2022>

Pgf. 2.1

*Ai sensi dell’articolo l’articolo 30, comma 8, del codice dei contratti pubblici, sono estranee all’applicazione del codice medesimo, **anche se realizzate a titolo oneroso**:*

- a) le forme di co-programmazione attivate con organismi del Terzo settore previste dall’articolo 55 del CTS realizzate secondo le modalità ivi previste;*
- b) le forme di co-progettazione attivate con organismi del Terzo settore previste dall’articolo 55 del CTS e realizzate secondo le modalità ivi previste;*
- c) le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le imprese di promozione sociale previste dall’articolo 56 del CTS e stipulate secondo le modalità ivi previste.*

Pgf. 2.2

Per la realizzazione di forme di co-programmazione e co-progettazione con enti del Terzo settore e la sottoscrizione di convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le imprese di promozione sociale, si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241. Le amministrazioni possono far riferimento alle

indicazioni contenute nel decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/3/2021 avente ad oggetto Le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 del CTS.

Pgf. 3.1.1

Sono esclusi dall'applicazione del codice dei contratti pubblici i contratti di servizi sociali che non rientrano nei precedenti paragrafi 1 e 2. Tra questi sono individuati:

- a) i servizi di ambulanza, intesi come servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, cui si applica l'articolo 57 del CTS;*
- b) l'erogazione di servizi sanitari e socio sanitari contemplati dai livelli essenziali di assistenza del servizio sanitario nazionale, effettuata da soggetti esterni accreditati, in forza di convenzioni o accordi contrattuali sottoscritti ai sensi del decreto legislativo 30/12/1992 n. 502;*
- c) gli affidamenti di servizi sociali svolti in regime di autorizzazione o accreditamento in attuazione della legislazione regionale in materia. A tali fattispecie si applicano le previsioni delle leggi speciali statali e regionali vigenti in materia, integrate dai principi contenuti nell'articolo 4 del codice.*

Pgf. 7.5.1 e 7.5.2

Gli enti del terzo settore operano in conformità alle norme vigenti e agli standard qualitativi stabiliti da leggi, regolamenti, linee guida etiche o codici di condotta. Gli enti tenuti alla redazione del bilancio sociale ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del CTS operano in conformità agli impegni ivi assunti.

Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito di procedure di affidamento di servizi di interesse generale, possono richiedere agli affidatari la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte, in conformità a quanto previsto dalle Linee guida adottate con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 23/7/2019, per gli interventi ivi individuati. Laddove richiesta, i costi della valutazione di impatto sono proporzionati al valore dell'intervento e inclusi nei costi complessivi finanziati. Le amministrazioni prevedono modalità e tempi per la messa a punto e l'esecuzione della valutazione di impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore.

Pgf. 8.4

Ferme le indicazioni contenute nell'articolo 95 del codice, le amministrazioni possono utilizzare criteri di aggiudicazione dell'offerta che attengano, tra l'altro: ... c) alle attività successive all'erogazione del servizio (attività di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti, raccolta di dati e informazioni, creazione e messa a disposizione di banche dati informatizzate, ecc.);

2.1.15 Giurisprudenza Corte Giustizia UE

- Sent. C-113/2013 - Caso Spezzino
- Sent. C-50/14 - Caso Casta

Con queste due pronunce la giurisprudenza europea ha limitato l'esclusione dalla disciplina sulla concorrenza al solo trasporto sanitario di emergenza, prevedendo invece per il trasporto dei pazienti svolto in situazioni non di urgenza, cd. "ordinario", l'applicazione del regime semplificato di aggiudicazione degli appalti pubblici.

- Sent. C-465/17

Il Comune tedesco di Solingen ha invitato alcune associazioni di pubblica utilità a presentare un'offerta ed ha assegnato a due di esse l'appalto per l'utilizzo di ambulanze municipali destinate sia al trasporto di emergenza, per pazienti con necessità di cure urgenti, sia per il trasporto in ambulanza "qualificato". La procedura di assegnazione è stata svolta senza pubblicazione di un bando e senza forme di pubblicità: è avvenuto quindi un affidamento diretto. Un operatore economico che si riteneva ingiustamente penalizzato ha promosso ricorso e nell'ambito della causa di merito, il giudice tedesco ha promosso rinvio pregiudiziale per sottoporre il seguente quesito: le attività oggetto dell'appalto possono essere comprese tra i servizi di prevenzione contro i pericoli, che, ai sensi dell'art. 10 lettera h) della direttiva 2014/24/UE, costituiscono eccezioni all'applicazione della disciplina sugli appalti pubblici, se forniti da organizzazioni senza scopo di lucro? O, al contrario, rientrano tra i "servizi di trasporto pazienti in ambulanza", sottoposti al regime semplificato di aggiudicazione degli appalti pubblici?

La Corte chiarisce che:

- il trasporto sanitario di emergenza rientra nella nozione di prevenzione contro i pericoli nel codice dedicato ai servizi di salvataggio;
- il trasporto sanitario qualificato, invece, può essere compreso tra i servizi di prevenzione contro i pericoli, nel codice dedicato ai servizi di ambulanza, quando sul mezzo di soccorso sia presente personale formato in materia di pronto soccorso e venga dimostrata la potenziale urgenza: quindi, per il paziente deve sussistere il rischio, oggettivamente apprezzabile, di peggioramento dello stato di salute durante il trasporto. Soltanto con queste condizioni, il trasporto sanitario qualificato può essere oggetto di affidamento diretto alle organizzazioni senza scopo di lucro.

La pronuncia ha smentito l'interpretazione restrittiva del Consiglio di Stato che, con la sentenza 22 febbraio 2018, n. 1139, aveva circoscritto la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto solo per il trasporto sanitario di emergenza, sottoponendo invece il trasporto dei pazienti in ambulanza al regime attenuato sugli appalti.

- Sent. C-213/2021 e C-214/2021

La Corte è chiamata a pronunciarsi, con rinvio pregiudiziale promosso dal Consiglio di Stato, sulla corretta interpretazione dell'art. 10 lett. h della Direttiva 2014/24 intitolata "Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi".

In particolare, nell'ambito della causa da cui ha scaturito il rinvio pregiudiziale, era stata contestata la legittimità della previsione contenuta all'art. 57 CTS per i servizi di trasporto pubblico di emergenza e urgenza che prevede la riserva in favore delle ODV con esclusione delle cooperative sociali, impostando parametri più restrittivi di quelli che il sopra citato art. 10 lett. h) della Direttiva, letto alla luce del Considerando n. 28, richiederebbe.

Il giudice della causa di merito ha ritenuto di dover respingere il ricorso, ritenendo che *"l'esclusione delle cooperative sociali dall'ambito di applicazione di tale eccezione fosse conforme al diritto dell'Unione, in quanto tali cooperative perseguivano una finalità imprenditoriale che giustificava nei loro confronti un trattamento diverso da quello riservato alle organizzazioni o alle associazioni di volontariato senza scopo di lucro. Nel caso di specie, per quanto riguarda Italy Emergenza, l'esclusione sarebbe giustificata alla luce dell'articolo 5 dello statuto di tale cooperativa sociale, che prevederebbe una possibilità di distribuzione di dividendi per un limitato importo"*.

Viene quindi proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato, il quale, appunto, nutrendo dubbi sulla compatibilità dell'art. 57 CTS, promuove il rinvio pregiudiziale. In particolare, rileva come effettivamente l'art. 10 lett. h) della Direttiva parli di "organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro", non limitandosi espressamente alle sole ODV. Inoltre, richiamando un precedente del 2019, il CDS rammenta come la suddetta nozione identifichi quelle entità che hanno l'obiettivo di svolgere funzioni sociali, prive di finalità commerciali e che reinvestono eventuali utili al fine di raggiungere il loro obiettivo.

La CGUE ribadisce i tre elementi fondamentali per definire l'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 10 della Direttiva, ossia: 1) enti che hanno l'obiettivo di svolgere funzioni sociali; 2) enti che non abbiano finalità commerciali o di lucro; 3) enti che non redistribuiscano, nemmeno in via indiretta, i loro utili, ai loro membri. Proprio soffermandosi su quest'ultimo aspetto, la Corte ha escluso che le cooperative sociali possano rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 10 lett. h) Direttiva, proprio perché la disciplina nazionale e lo statuto della ricorrete prevedono la possibilità di distribuire i ristorni.

2.1.16 Giurisprudenza amministrativa regionale

- **TAR Basilicata n. 44/2022:** *Sul punto, secondo un condivisibile orientamento giurisprudenziale, cui qui si dà continuità, «come risulta dal senso normalmente e abitualmente attribuito all'espressione “a titolo oneroso”, un contratto non può esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto (così, in motivazione sub § 29, Corte giustizia UE, grande sezione, 19/12/2012, n. 159, causa C-159/11): un contratto non può cioè “esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto» (Cons. Stato, sez. III, 16 dicembre 2013, n. 6014). Per tale secondo profilo, inoltre, lo stesso avviso, all'art. 8 (costi e risorse finanziarie della procedura), conferma la previsione di specifiche risorse da attribuire agli affidatari per la co-progettazione, l'organizzazione e la gestione in partenariato degli interventi e dei servizi di cui trattasi.*
- **TAR Lazio, sez. dist. Latina, n. 281/2022:** il ricorrente contesta, tra gli altri motivi, anche il ricorso ad una procedura di co-progettazione per l'affidamento di un servizio già consolidato e in essere da anni da anni. L'aspetto cui si concentra il collegio per dirimere la questione della natura del servizio, riguarda la previsione di un meccanismo di rimborso forfettario dei costi indiretti. Sulla base di questo, e richiamando la stringente interpretazione della nozione di gratuità del parere del CDS del 2018, il Tar deduce la natura onerosa del servizio affidato, facendo da ciò discendere la conclusione della inadeguatezza della procedura adottata, da ricondurre più opportunamente al CCP.
- **TAR Lombardia n. 593/2020:** il Comune convenuto nel caso in questione aveva pubblicato un avviso per la selezione di alcuni soggetti (centri antiviolenza e case rifugio) per la co-progettazione e realizzazione di una proposta progettuale finalizzata al consolidamento e miglioramento dei servizi e delle azioni per prevenire e contrastare il fenomeno della violenza sulle donne.
L'ente secondo classificato promuove ricorso avverso tutti gli atti della procedura.
Per risolvere la questione nel merito, il collegio afferma: *“come espressamente previsto dall'art. 6 dell'Avviso, mediante lo stesso, il Comune ha dato luogo ad una “procedura di selezione”, con i “criteri e modalità di valutazione delle candidature”, indicati nel successivo art. 7, al fine di individuare un soggetto cui affidare la redazione del progetto definitivo (v. art. 8), sulla base della proposta progettuale, comprensiva del piano economico previsionale (art. 4), presentati dai concorrenti in sede di gara. In particolare, il progetto definitivo, ed il relativo piano economico, sarebbero stati elaborati a seguito di una*

fase di “co-progettazione”, sotto la Direzione del Settore Politiche Sociali ed Educative del Comune di Cinisello (art. 8 cit.), che alle scadenze previste, avrebbe erogato i relativi fondi (art. 9).

Alla luce di quanto precede, ritiene il Collegio che, al di là del nomen iuris, e di talune espressioni letterali contenute nell’Avviso, con la procedura che ne ha formato oggetto, il Comune resistente ha in sostanza dato luogo ad un confronto competitivo, per l’affidamento di un incarico di progettazione definitiva, e di gestione del relativo servizio, a titolo oneroso, sebbene connotato da talune peculiarità, come detto, consistenti nella redazione congiunta del progetto, ad opera del concorrente vincitore e dell’Ente Locale, sulla base della “proposta progettuale” e del quadro economico presentati dai concorrenti in sede di gara. ... malgrado i concorrenti non abbiano effettivamente formulato alcuna offerta economica, risulta pacifico sia il carattere oneroso del servizio oggetto della presente procedura, che la sua finalità selettiva, dovendo pertanto la stessa essere retta dai principi generali in materia, che come detto, sono stati invece violati”.

2.1.17 Giurisprudenza costituzionale

Corte Costituzionale n. 72/2022

http://www.irisonline.it/web/images/28marzo2022/corte%20costituzionale%20pronuncia_72_2022-1.pdf?UA-64603737-1

“In particolare, i tratti caratterizzanti del sistema degli ETS sono il perseguimento del bene comune (art. 1), lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 5) senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), la soggezione a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (artt. da 90 a 97).

Ciò radica tale sistema in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l’art. 2 Cost. pone «tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico» (sentenza n. 75 del 1992) e a concorrere all’«eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell’art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 500 del 1993).

Proprio in quanto tale, questo sistema è valorizzato ai sensi del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, quarto comma, Cost., fino a dar vita, nell’art. 55 cod. terzo settore, a un modello di «amministrazione condivisa» tra gli ETS e le pubbliche amministrazioni (sentenza n. 131 del 2020).

In questi termini, poiché l’attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale), il Titolo X (Regime fiscale degli enti del terzo settore) del cod. terzo

settore prevede misure di agevolazione fiscale che, sebbene con rilevanti diversità quanto a intensità, forme e modi, interessano però, in ogni caso, tutti gli ETS, comprese le imprese sociali – anche se per queste ultime le misure più consistenti sono previste nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106», specificamente concernente il loro status –.

L’esigenza di una disciplina unitaria diviene invece recessiva nella disciplina del Capo IV (Delle risorse finanziarie) del Titolo VIII (Della promozione e del sostegno degli Enti del Terzo Settore), che, anche razionalizzando forme di finanziamento preesistenti, identifica un ambito dove è prevalente l’elemento attinente alla tipologia organizzativa, al punto che la normativa in oggetto non riferisce alle imprese sociali alcuna forma di contributo statale diretto, riservandola esclusivamente ad altri ETS..

...

In altri termini, la necessaria prevalenza della componente volontaristica nella struttura costitutiva delle ODV si associa al fatto che la disciplina dell’attività di interesse generale di tali enti è permeata da un vincolo particolarmente stringente anche in relazione al modo di svolgimento della stessa, preordinato a esaltare quella caratteristica di gratuità che connota l’attività del volontario. Ciò non è «neutrale» come, invece, sostenuto dal rimettente, perché preclude alle ODV la possibilità di ottenere dallo svolgimento dell’attività di interesse generale margini positivi da destinare all’incremento dell’attività stessa (salvo che per le attività diverse di cui all’art. 6 cod. terzo settore, che però possono essere solo «secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale»), a differenza, in particolare, delle imprese sociali (qualifica che può essere ottenuta anche dalle fondazioni), che possono percepire forme di corrispettivo dai destinatari delle prestazioni rese.

Sussiste quindi una definita linea di demarcazione all’interno della pur unitaria categoria degli ETS: è ben vero che quelli che scelgono di svolgere attività economica – accettando i correlati vincoli, primo dei quali la rinuncia alla massimizzazione del profitto – possono essere considerati operatori di un “mercato qualificato”, quello della welfare society, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro. Tuttavia, rimane fermo che tali soggetti hanno la possibilità di ricevere un corrispettivo per il servizio reso e quindi, anche in tal modo, procurarsi le risorse, cui fa riferimento la norma censurata, necessarie all’acquisto degli automezzi e dei beni strumentali al sostegno delle attività di interesse generale. Possibilità che invece è preclusa, come si è visto, alle ODV.

....

Non appare quindi irragionevole, né discriminatorio, che il contributo oggetto della norma censurata sia accessibile solo a ETS caratterizzati dal vincolo normativo alla prevalenza dei volontari e dal connesso principio di gratuità, con esclusione degli altri enti per i quali tale previsione non sussiste e che quindi possono pattuire remunerazioni con cui autonomamente finanziare l'acquisto o il rinnovo dei beni considerati nella norma censurata".

2.1.18 Delibera Direttore Generale ESTAR n° 274 del 16/6/2022

OGGETTO: Co-progettazione servizi socio sanitari. Provvedimenti in ordine all'approvazione e adozione di: "Procedura condivisa ASL-ESTAR per il funzionamento dei tavoli di co-progettazione e schema di Convenzione Quadro".

In particolare, la Delibera prevede di:

- *Approvare e procedere all'adozione della procedura condivisa ASL-ESTAR per il funzionamento dei tavoli di co-progettazione;*
- *Approvare e procedere all'adozione dello schema di Convenzione- Quadro, atto che conclude la prima fase del procedimento dei tavoli di co-progettazione, e che darà supporto alle AASSLL, che provvederanno alla stipula degli accordi.*

3. Raccolta esperienze

3.1 Cooperazione sociale

3.1.1 Cooperativa G. Di Vittorio (Massa – Area Vasta Toscana Nord Ovest)

Appalto specifico n° 23 - Zona Distretto Senese: CO-PROGETTAZIONE PER LA GESTIONE INTEGRATA DI PERCORSI RIABILITATIVI PER LE PERSONE IN CARICO ALLA UNITA' FUNZIONALE DELLA SALUTE MENTALE (UFSMA) - ZONA DISTRETTO SENESE

Ente proponente: ESTAR

Ambito territoriale di competenza: Siena

Tipologia ETS coinvolti: Cooperative sociali

Indicare ove possibile ed ove espresse le motivazioni della scelta della co-programmazione/co-progettazione: La co-progettazione fornisce la modalità più appropriata per rispondere ad esigenze che possono variare nel periodo contrattuale, garantendo strumenti flessibili di organizzazione, gestione, erogazione dei servizi alla persona, in tal modo, riprogettabili o riorganizzabili, in vigenza contrattuale. Con tale modalità si è in grado di rispondere ad eventuali variazioni di politica regionale in materia sociosanitaria e socio assistenziale, assicurando continuità al processo di produzione del servizio [...]

Descrizione delle attività richieste:

- Personale (EP e OSS)
- Struttura per 12 utenti SRP 2.A
- la gestione di tutta la parte alberghiera e la buona tenuta dei locali (manutenzioni);
- la completa giornata
- la messa a disposizione di idonei mezzi per il trasporto degli utenti
- [...]

Punti indicati nello schema di progetto messo a disposizione dall'ente pubblico:

Personale: psichiatri, infermieri, psicologi

Risorse messe a disposizione dall'ente pubblico e dall'ente privato – richiesta di cofinanziamento:

- Ente pubblico
 - 2 SRP 3.1
 - 2 appartamenti
- Ente privato
 - Struttura 12 posti
 - Supervisione RTS

- Project manager
- RSPP

Elencare e spiegare sinteticamente i passaggi in cui si è articolato il procedimento:

Fase 1 – “co-programmazione” - selezione del partner (10/12/2020)

Fase 2 – co-pianificazione pubblico-privato

Fase 3 – stipula del contratto [ancora non conclusa]

Organizzazione e modalità di gestione dei tavoli di co-programmazione/co-progettazione (es: titolarità del coordinamento dei tavoli, modalità di individuazione dei partecipanti, mezzi per la gestione dei conflitti...): Tavoli convocati da ESTAR dove partecipano rappresentanti ASL (amministrativi e clinici) e della Coop. Parallelamente si sono svolti incontri fra ASL e Coop in preparazione del tavolo ufficiale.

Riassunto degli elementi che contraddistinguono positivamente e negativamente l’esperienza:

- Strumento innovativo in teoria molto importante in chiave prospettica che potrebbe aiutare allo sviluppo di rapporti di collaborazione fra ente pubblico e enti del terzo settore, equilibrati e capaci di rispondere con adeguatezza e prontezza ai bisogni emergenti dal territorio.

Allo stato attuale si registrano però significativi elementi critici:

- Non allineamento fra dirigenza dell’Azienda Sanitaria e dirigenza ESTAR (al momento si riscontrano difficoltà ad esempio nel trovare un accordo sulla forma di contratto da adottare) e fra dirigenza clinica (spesso in linea con la proposta della cooperativa) e dirigenza amministrativa.
- Procedura non chiara, poca conoscenza della realtà dei servizi da parte di ESTAR (moduli e procedure nati per altri tipologie di servizio che difficilmente si adattano al contesto dei servizi di salute mentale)
- Visione della cooperazione orientata ad attività di volontariato e non come impresa sociale («non dovete fare utili»). Richiesta di fatturazione a rimborso senza IVA.
- Peggioramento del rapporto di forza fra ente pubblico e privato a svantaggio di quest’ultimo.
- Anomalia di base: il cofinanziamento pubblico è fittizio in quanto il costo è sostenuto e coperto, quello della cooperativa è costo effettivo non riconosciuto. Può essere anche pericoloso perché può far entrare nel nostro settore soggetti che hanno bisogno di allocare denaro di dubbia provenienza essendo molto più concorrenziali e prodighi possono essere paradossalmente ben visti.
- Se fosse il modello unico attraverso i quali affidare i servizi il settore della Cooperazione non sopravviverebbe (mancanza di utili per eventuali investimenti).

- ❑ Quanto riportato nella «descrizione del servizio» di fatto può essere paragonato ad un capitolato. Occorre rispettare quanto richiesto.... Non c'è margine di discussione... eventuali aggiunte sono fonte di cofinanziamento.
- ❑ Strumento non adatto per servizi di grandi dimensioni.

3.1.2 Cooperativa Giovani Valdarno (Montevarchi – Area Vasta Toscana Sud Est)

Primo caso

Avviso Por FSE 2014-20 Asse B Attività B.1.1.2.A.

SERVIZI DI ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO PER PERSONE SVANTAGGIATE

Ente proponente:

Regione Toscana per l'Avviso Regionale

Comune di Montevarchi (capofila per la zona) per l'Avviso di istruttoria pubblica

Ambito territoriale di competenza: Regione Toscana /Valdarno aretino

Tipologia ETS coinvolti: Cooperative sociali A e B e loro consorzi

Indicare ove possibile ed ove espresse le motivazioni della scelta della co-programmazione/co-progettazione:

Obiettivo dell'ente pubblico era costituire un tavolo formato da soggetti qualificati a partecipare a un'attività di co-progettazione di interventi da sottoporre a valutazione ed approvazione regionale in relazione all'avviso citato in precedenza Oltre che gli aspiranti partner alla co-progettazione esecutiva, l'obiettivo era anche individuare dei soggetti sostenitori che, pur non partecipando operativamente alla stesura e alla realizzazione delle azioni presenti nel progetto operativo, grazie al loro ruolo e alle loro competenze potessero fornire sostegno e supporto alle attività progettuali come meglio specificato nell'Avviso Regionale.

Descrizione delle attività richieste:

- 1) analisi di contesto, analisi dei bisogni e obiettivi da conseguire.
- 2) creazione di uno o più tavoli di progettazione per l'individuazione delle azioni.
- 3) definizione del budget di progetto e redazione del progetto esecutivo
- 4) sottoscrizione del progetto da tutti i soggetti partner della costituenda ATS

Punti indicati nello schema di progetto messo a disposizione dall'ente pubblico:

- rilevanza delle finalità e attività svolte rispetto all'ambito;
- capacità, competenze e esperienze nella progettazione, organizzazione e gestione di servizi analoghi;
- risorse (materiali, strumentali, umane e finanziarie);

- radicamento nel territorio;
- requisiti tecnici e professionali per la gestione in rete di servizi e interventi di portata; innovativa e sperimentale;
- capacità organizzativa e finanziaria.

Risorse messe a disposizione dall'ente pubblico e dall'ente privato – richiesta di cofinanziamento:

personale e strutture

Elencare e spiegare sinteticamente i passaggi in cui si è articolato il procedimento:

- Avviso di istruttoria pubblica
- Valutazione delle manifestazioni di interesse pervenute da parte del soggetto pubblico
- Primo tavolo di co-progettazione: scelta del capofila sulla base delle autocandidature e degli esiti della valutazione; condivisione del metodo di lavoro
- Elaborazione del progetto con restituzione periodica e valutazione delle proposte al Tavolo di co-progettazione
- Approvazione della proposta finale da parte del Tavolo di co-progettazione
- Presentazione del progetto alla Conferenza zonale dei Sindaci e sua approvazione formale.

Organizzazione e modalità di gestione dei tavoli di co-programmazione/co-progettazione (es: titolarità del coordinamento dei tavoli, modalità di individuazione dei partecipanti, mezzi per la gestione dei conflitti...):

Il coordinamento del tavolo di co-progettazione è stato affidato al comune di Montevarchi in quanto ricopriva il ruolo di capofila della Conferenza dei Sindaci del Valdarno.

I partecipanti al tavolo sono stati scelti sulla base del curriculum, dell'esperienza nella gestione/organizzazione delle attività oggetto dell'avviso regionale e della conoscenza e radicamento sul territorio. La scelta dei ruoli dei partner all'interno del progetto è stata frutto di una negoziazione fra i partner ammessi, sulla base delle esperienze e competenze specifiche di ogni partner. Il capofila ha condotto l'elaborazione del progetto raccordando i contributi provenienti dai singoli partner e mediando le proposte.

Riassunto degli elementi che contraddistinguono positivamente e negativamente l'esperienza:

Alcuni degli obiettivi che ci eravamo prefissati in fase di co-progettazione e che corrispondevano poi agli obiettivi della strategia regionale erano:

1. il potenziamento della struttura territoriale di servizi per l'inserimento lavorativo di soggetti vulnerabili a carico dei servizi socio-sanitari
2. il miglioramento dell'interazione e della connessione tra Servizi Sociali zionali, ETS, associazioni e Centri per l'Impiego, sia in fase di programmazione che in fase di attuazione delle misure;

3. L'ottimizzazione delle prassi per la valutazione multidimensionale dei bisogni e per la definizione individualizzata dei percorsi d'inclusione.
- Uno degli elementi che ha contraddistinto molto positivamente l'esperienza del progetto ARCO è stato il consolidamento e il miglioramento dei rapporti di collaborazione con i servizi sociali dei comuni e della ASL zona sud est che si è concretizzato poi nella partecipazione attiva delle figure di coordinamento del progetto ai tavoli del coordinamento zonale professionale (con rappresentanti di ASL e comuni).
 - Per quanto attiene invece al ruolo che avrebbero dovuto svolgere i Centri per l'impiego, dobbiamo purtroppo rilevare che il loro apporto non è stato incisivo contrariamente a quanto si prevedeva nell'avviso regionale e anzi ci sono state difficoltà e ritardi prima che fosse possibile attivare una collaborazione.

Secondo caso

DELIBERAZIONE 18 maggio 2020, n. 623 ASSISTENZA ALLE PERSONE CON DISABILITÀ GRAVE PRIVE DEL SOSTEGNO FAMILIARE: approvazione della programmazione, ai sensi dell'articolo 2 del DPCM 21 novembre 2019.

Ente proponente:

Regione Toscana per l'Avviso Regionale

Zona Distretto Valdarno per l'Avviso di istruttoria pubblica

Ambito territoriale di competenza: Regione Toscana /Valdarno aretino

Tipologia ETS coinvolti: nessuna tipologia specifica

Indicare ove possibile ed ove espresse le motivazioni della scelta della co-programmazione/co-progettazione:

La DGRT 623/2020, negli "Elementi essenziali per l'utilizzo delle risorse ex Legge 112/2016 - disposizioni in materia di assistenza in favore persone con disabilità grave prive del sostegno familiare-annualità 2019" prevedeva che: *«Il soggetto capofila, in conformità al DLgs 117/2017, art 55, dovrà avviare una procedura di evidenza pubblica, finalizzata alla co-programmazione e coprogettazione degli interventi, e procedere alla selezione dei soggetti privati e l'individuazione di eventuali soggetti pubblici, interessati a candidarsi all'attività di co-progettazione degli interventi».*

Descrizione delle attività richieste:

- 1) analisi di contesto, analisi dei bisogni e obiettivi da conseguire.
- 2) creazione di uno o più tavoli di progettazione per l'individuazione delle azioni.

3) definizione del budget di progetto e redazione del progetto esecutivo

4) sottoscrizione del progetto da tutti i soggetti partner della costituenda ATS

Punti indicati nello schema di progetto messo a disposizione dall'ente pubblico:

- Aderenza delle proposte rispetto all'Avviso;
- capacità, competenze e esperienze nella progettazione, organizzazione e gestione di servizi analoghi;
- risorse (materiali, strumentali, umane e finanziarie);
- radicamento nel territorio;
- requisiti tecnici e professionali per la gestione in rete di servizi e interventi di portata; innovativa e sperimentale;
- capacità organizzativa e finanziaria.

Risorse messe a disposizione dall'ente pubblico e dall'ente privato – richiesta di cofinanziamento:

- Personale
- Strumentazione e strutture
- Risorse economiche titolo di co-finanziamento

Elencare e spiegare sinteticamente i passaggi in cui si è articolato il procedimento:

- Avviso di istruttoria pubblica
- Valutazione delle manifestazioni di interesse pervenute da parte del soggetto pubblico
- Primo tavolo di co-progettazione
- Elaborazione delle proposte da parte dei partner e confronto con il capofila che ha raccordato i lavori.
- Approvazione della proposta finale da parte del Tavolo di co-progettazione

Organizzazione e modalità di gestione dei tavoli di co-programmazione/co-progettazione (es: titolarità del coordinamento dei tavoli, modalità di individuazione dei partecipanti, mezzi per la gestione dei conflitti...):

Il coordinamento del tavolo di co-progettazione è stato svolto dalla Zona distretto.

I partecipanti al tavolo sono stati scelti sulla base del curriculum, dell'esperienza nella gestione/organizzazione delle attività oggetto dell'avviso regionale e della conoscenza e radicamento sul territorio.

La scelta dei ruoli dei partner all'interno del progetto è stata frutto di una negoziazione fra i partner ammessi, sulla base delle esperienze e competenze specifiche di ogni partner, in particolare rispetto al progetto già esistente. Il capofila ha condotto l'elaborazione del progetto raccordando i contributi provenienti dai singoli partner e mediando le proposte.

Riassunto degli elementi che contraddistinguono positivamente e negativamente l'esperienza:

- ❑ Rispetto alla precedente esperienza di co-progettazione sul «dopo di noi» sono migliorati numerosi aspetti:
 - Una maggior condivisione dell’approccio complessivo all’esperienza del dopo di noi, nonostante la proposta complessiva rimanga modulare, con proposte differenziate che tengono conto dei diversi bisogni dei beneficiari.
 - Una maggiore esperienza che ha facilitato l’elaborazione di proposte più aderenti al contesto locale
 - Una maggiore presenza delle famiglie, con l’inclusione di una Associazione come soggetto sostenitore.
- ❑ La maggiore difficoltà è consistita nella frammentazione degli interventi tra le linee di finanziamento e la conseguente difficoltà di sviluppare una progettazione con prospettive temporali più ampie che rende più difficile, tra l’altro, lavorare sulla costruzione di un rapporto di fiducia con i beneficiari dei servizi e le famiglie.

3.1.3 Cooperativa Gemma (Pistoia – Area Vasta Toscana Centro)

ISTRUTTORIA PUBBLICA FINALIZZATA ALL’INDIVIDUAZIONE DI UN SOGGETTO DEL TERZO SETTORE DISPONIBILE ALLA CO-PROGETTAZIONE E ALLA GESTIONE IN PARTENARIATO DI INTERVENTI INNOVATIVI E SPERIMENTALI NELL’AMBITO DELLA MISURA NAZIONALE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ DENOMINATA SIA (SOSTEGNO ALL’INCLUSIONE ATTIVA) – Det.n.60 del 13/03/2017

Ente proponente: Società della Salute pistoiese

Ambito territoriale di competenza: Zona pistoiese

Tipologia ETS coinvolti: Cooperative sociali e Consorzio di Cooperative, Associazione di Volontariato, Curia Vescovile

Indicare ove possibile ed ove espresse le motivazioni della scelta della co-programmazione/co-progettazione:

Del. n.26 del 28/09/2016 Assemblea Società della Salute nella quale si esprime la volontà politica unanime di *“intraprendere un percorso di co-progettazione con i soggetti del Terzo Settore, finalizzato alla condivisione delle azioni da attuare e delle modalità esecutive”* e di *“individuare i soggetti da coinvolgere mediante la pubblicazione di un Avviso Pubblico per presentazione di manifestazioni di interesse”* in relazione al bando non competitivo (D. Ministero del Lavoro e Politiche Sociali n.3/2016) per la presentazione di progetti da finanziare PON INCLUSIONE proposte di intervento per l’attuazione del SIA

Descrizione delle attività richieste:

Sulla base del progetto di massima e del piano economico-finanziario è richiesto di presentare:

- una proposta di assetto organizzativo con la Società della Salute pistoiese nella gestione dei servizi e degli interventi, che sia in grado di garantire un impianto unitario;
- una proposta organizzativa indicante le modalità operative e gestionali degli interventi e dei servizi oggetto di co-progettazione;
- una proposta di modalità di collaborazione e di collegamento con i soggetti coinvolti nella realizzazione di un modello di welfare innovativo

Punti indicati nello schema di progetto messo a disposizione dall'ente pubblico:

OBIETTIVI GENERALI:

- creazione di una progettualità innovativa inerente azioni e interventi socio-educativi e di attivazione lavorativa;
- implementazione di attività a supporto delle famiglie;
- promozione di comportamenti e azioni per l'inclusione attiva.

Obiettivi specifici indicati nel progetto di massima:

- Servizi e interventi socio-educativi e di supporto alle famiglie.
- Servizi e interventi finalizzati all'attivazione lavorativa.

Con indicazione per ogni obiettivo del contenuto operativo.

Risorse messe a disposizione dall'ente pubblico e dall'ente privato – richiesta di cofinanziamento:

Società della Salute: risorse non monetarie (strumentali, umane, etc.) € 51.726,00; risorse monetarie € 308.716,54

Cofinanziamento Terzo Settore: €78.496,63 (spese di personale e spese generali)

Elencare e spiegare sinteticamente i passaggi in cui si è articolato il procedimento:

La procedura si è svolta come previsto al punto 5 delle «Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali» ANAC Delibera n. 32 del 20/01/2016:

1. Selezione del soggetto con cui sviluppare le attività di co-progettazione e di realizzazione nell'ambito territoriale della Società della Salute pistoiese
2. Co-progettazione condivisa tra i referenti della Società della Salute e i referenti del soggetto selezionato
3. Stipula dell'accordo

Organizzazione e modalità di gestione dei tavoli di co-programmazione/co-progettazione (es: titolarità del coordinamento dei tavoli, modalità di individuazione dei partecipanti, mezzi per la gestione dei conflitti...):

Si è costituito un tavolo di co-progettazione formato da referenti della SdS, del Centro per l'Impiego e di ciascun componente del RTI del Terzo Settore.

Il tavolo, nel corso di numerosi incontri, ha analizzato la proposta progettuale ed ha apportato variazioni ed integrazioni condivise.

Il tavolo è stato coordinato dalla SdS.

Riassunto degli elementi che contraddistinguono positivamente e negativamente l'esperienza:

- Nasce prima dell'emanazione del Codice del Terzo Settore da una forte spinta verso processi di co-programmazione e co-progettazione maturata sul territorio
- La strategia di rete adottata, che ha avuto come suo perno la procedura di co-progettazione, ha permesso di costituire una modalità di condivisione delle scelte tra Ente Pubblico ed Enti del Terzo Settore all'interno di una cornice di legittimità amministrativa
- Essere partner - e non più committenti, fornitori o competitori - ha significato stare in relazione alla pari, essere co-responsabili delle politiche pubbliche
- Formazione congiunta
- Accompagnamento e cura della fase di gestione attraverso monitoraggio e valutazione partecipati
- Costruzione di un modello organizzativo e di *governance* condiviso
- Ha introdotto metodologie di lavoro e attività fortemente innovative (come p.es. il *coaching di riattivazione* di supporto al beneficiario nel suo percorso di attivazione e all'equipe per il monitoraggio dei progetti individuali)

3.1.4 Cooperativa Il Cammino (Pisa – Area Vasta Toscana Nord Ovest)

Deliberazione 18 maggio 2020, n. 623 - **ASSISTENZA ALLE PERSONE CON DISABILITÀ GRAVE PRIVE DEL SOSTEGNO FAMILIARE: APPROVAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE**, ai sensi dell'articolo 2 del DPCM 21 novembre 2019.

Ente proponente:

Regione Toscana per l'Avvio Regionale

Zona Distretto Val d' Era e Alta Val di Cecina

Ambito territoriale di competenza: Regione Toscana/ Val d' Era - Alta Val di Cecina

Tipologia ETS coinvolti: non specificato

Indicare ove possibile ed ove espresse le motivazioni della scelta della co-programmazione/co-progettazione:

La DGRT 623/2020, negli "Elementi essenziali per l'utilizzo delle risorse ex Legge 112/2016 - disposizioni in materia di assistenza in favore persone con disabilità grave prive del sostegno familiare-annualità 2019" prevedeva che: *«Il soggetto capofila, in conformità al D.Lgs. 117/2017, art 55, dovrà avviare una procedura di evidenza pubblica, finalizzata alla co-programmazione e coprogettazione degli interventi, e procedere alla selezione dei soggetti privati e l'individuazione di eventuali soggetti pubblici, interessati a candidarsi all'attività di co-progettazione degli interventi».*

Descrizione delle attività richieste:

- Analisi dei contesti dove intervenire;
- Creazione di un tavolo di progettazione per individuare le azioni da portare avanti;
- Definizione del budget di progetto e coinvolgimento delle singole realtà su ogni azione.
- Sottoscrizione del progetto da parte dei partenariati

Punti indicati nello schema di progetto messo a disposizione dall'ente pubblico:

- Aderenza delle proposte rispetto all'avviso;
- Esperienza maturata in servizi analoghi
- Risorse messe a disposizione da ogni realtà
- Presenza sul territorio

Risorse messe a disposizione dall'ente pubblico e dall'ente privato – richiesta di cofinanziamento:

- Personale
- Strumentazione e strutture
- Risorse economiche pubbliche co-finanziamento terzo settore

Elencare e spiegare sinteticamente i passaggi in cui si è articolato il procedimento:

- Avviso di istruttoria pubblica
- Valutazione della manifestazione di interesse pervenuta da parte del soggetto pubblico
- Partenza dei tavoli di co-progettazione
- Confronto tra il Capofila e i partner sulle proposte
- Approvazione della proposta finale da parte del tavolo di co-progettazione

Organizzazione e modalità di gestione dei tavoli di co-programmazione/co-progettazione (es: titolarità del coordinamento dei tavoli, modalità di individuazione dei partecipanti, mezzi per la gestione dei conflitti...):

Capofila del Tavolo di co-progettazione è stata la società della Salute, il progetto ha coinvolto la Val d'Era e l'Alta Val di Cecina. Il tavolo ha deciso di chiamare il progetto "Valicando". I partecipanti al tavolo sono stati scelti sulla base della loro esperienza nel settore delle attività oggetto dell'avviso regionale e del radicamento

sul territorio. Il Capofila ha coordinato i tavoli di lavoro raccogliendo i contributi dei singoli partner. Abbiamo condiviso come obiettivo di arrivare all'apertura di due Dopo di Noi e di alcuni laboratori che rispondessero alle caratteristiche del territorio.

Riassunto degli elementi che contraddistinguono positivamente e negativamente l'esperienza:

- ❑ Gli elementi positivi che hanno caratterizzato questa co-progettazione sono stati:
 - Una maggior condivisione e integrazione con il sistema pubblico;
 - Il coinvolgimento di associazioni che conoscono i territori e hanno permesso di fare rete e di integrare i servizi con le comunità locali.
- ❑ Gli elementi di difficoltà riscontrati sono stati:
 - Difficile collaborazione tra Val d'Era e Alta Val di Cecina due realtà da poco unite sotto la solita Società della Salute.
 - Difficoltà riscontrata nel passare dalla classica fatturazione alla rendicontazione.

3.1.5 Cooperativa Progetto 5 (Arezzo – Area Vasta Toscana Sud Est)

PROGRAMMA ATTUATIVO

di cui al comma 2 dell'art.6 del DM 23 novembre 2016 ai sensi della Legge 22 giugno 2016, n. 112

«Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità prive del sostegno familiare»

DGRT 753/2017 (triennale)

DGRT 623/2021 (annuale)

DGRT 539/2022 (annuale)

Ente proponente: Zona Distretto - Azienda USL sud est (Ente assegnatario del finanziamento e capofila del Progetto)

Ambito territoriale di competenza: Zona aretina

Tipologia ETS coinvolti: Cooperative Sociali, Associazioni, Associazioni di genitori, Fondazioni di partecipazione

Indicare ove possibile ed ove espresse le motivazioni della scelta della co-programmazione/co-progettazione:

DGRT 753/2017 Allegato A

- *Art 6, comma 2 lett.a) della Legge n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che attribuisce ai Comuni l'attività di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali in rete e dà indicazione di realizzare gli interventi di carattere innovativo attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento di soggetti di cui all'Art.1, comma 5;*

- *Art. 7, comma 1 del DPCM del 30.3.2001 "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'ART. 5 della Legge 328/2000" prevede che, al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, i Comuni possono valorizzare e coinvolgere attivamente i soggetti del Terzo Settore, indicando istruttorie pubbliche per l'individuazione del soggetto disponibile a collaborare per la realizzazione degli obiettivi dati;*

...

«criteri e modalità per l'erogazione dei finanziamenti:

Le Società della Salute/Zone Distretto devono presentare alla Regione Toscana, progetti a valere sulle azioni finanziabili ex L 112/2016.

[...]

I progetti presentati devono avere questi elementi essenziali:

- *Co-progettazione pubblico/terzo settore (associazioni, associazioni di genitori, fondazioni di partecipazione, ecc.);*
- *cofinanziamento del progetto da parte dell'ente proponente e/o dei soggetti partner;*
- *interventi aggiuntivi e non sostitutivi;*
- *progettazione personalizzata (predisposizione dei progetti individuali e pianificazione delle attività specifiche rivolte a ciascun partecipante);*
- *percorso di monitoraggio e valutazione dell'intervento e del progetto personalizzato in cui la persona, la sua famiglia o chi ne tutela gli interessi sia coinvolta in modo proattivo.»*

Descrizione delle attività richieste:

I percorsi di co-progettazione prevedevano un iter così articolato:

1. *Analisi di contesto, analisi dei bisogni e obiettivi da conseguire.*
2. *Creazione di uno o più tavoli di progettazione per la individuazione delle azioni e degli interventi da realizzare con particolare riguardo agli elementi di innovazione e di sperimentaltà.*
3. *Definizione del budget di progetto e redazione del progetto esecutivo in risposta all'Avviso Regionale;*
4. *Stipula della convenzione di partenariato o dell'Associazione Temporanea di Scopo (ATS).*

Le attività richieste sono:

- **AMBITO A)** Percorsi programmati di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine ovvero per la deistituzionalizzazione, di cui all'articolo 3, commi 2 e 3 del DM 23 novembre 2016.
- **AMBITO B)** Interventi di supporto alla domiciliarità in soluzioni alloggiative dalle caratteristiche di cui all'articolo 3, comma 4 del DM 23 novembre 2016.

- AMBITO C) programmi di accrescimento della consapevolezza e per l'abilitazione e lo sviluppo delle competenze per favorire l'autonomia delle persone con disabilità grave e una migliore gestione della vita quotidiana (art. 3, comma 5), anche attraverso tirocini per l'inclusione sociale (art. 3, comma 6 del DM)

Punti indicati nello schema di progetto messo a disposizione dall'ente pubblico:

Ai fini della co-progettazione:

1. *Analisi di contesto, analisi dei bisogni e obiettivi da conseguire.*
2. *Creazione di uno o più tavoli di progettazione per la individuazione delle azioni e degli interventi da realizzare con particolare riguardo agli elementi di innovazione e di sperimentalità.*

All'interno degli interventi previsti:

- Definizione del contesto, analisi dei bisogni e obiettivi da conseguire;
- Individuazione dei possibili Beneficiari
- Incontri e colloqui tra Assistenti Sociali e potenziali beneficiari

Risorse messe a disposizione dall'ente pubblico e dall'ente privato – richiesta di cofinanziamento:

<u>DGRT 753/2017</u>	
Costo complessivo del Progetto	€ 242.912,50
Finanziamento richiesto	€ 209.250,00
Cofinanziamento a carico del soggetto attuatore	€ 33.662,50 (pari al 5%)
Contributo per spese infrastr.li	€ 104.625,00
<u>DGRT 623/2021</u>	
Costo complessivo del Progetto	€ 131.745,60
Finanziamento richiesto	€ 109.788,00
Cofinanziamento a carico del soggetto attuatore	€ 21.957,60 (pari al 20%)
Contributo per spese infrastr.li	€ 11.950,00
<u>DGRT 539/2022</u>	
Costo complessivo del Progetto	€ 203.217,60

Finanziamento richiesto	€ 169.348,00
Cofinanziamento a carico del soggetto attuatore	€ 33.869,60 (pari al 20%)
Contributo per spese infrastr.li	€ 0

Elencare e spiegare sinteticamente i passaggi in cui si è articolato il procedimento:

753/2017

- Selezione dei partner e dei sostenitori in relazione alla Manifestazione di Interessi
- Partecipazione a 3 tavoli di co-progettazione per la zona aretina:
 1. Presentazione progetto
 2. Definizione dei ruoli assegnati ai partner
 3. Definizione budget
- Costruzione del Formulario di Progetto

(Con le delibere successive perde di senso l'utilizzo della co-progettazione che va nel solco dei rapporti raggiunti nei progetti precedenti a cui si aggiungono nuovi sostenitori)

Organizzazione e modalità di gestione dei tavoli di co-programmazione/co-progettazione (es: titolarità del coordinamento dei tavoli, modalità di individuazione dei partecipanti, mezzi per la gestione dei conflitti...):

- Coordinamento dei Tavoli: Direttore di Distretto Zona aretina
- Modalità di individuazione dei partecipanti: Manifestazione di Interesse per esperienza
- Nessun mezzo per la gestione dei conflitti
- Presente un regolamento per la gestione del tavolo che non sempre è stato rispettato

Riassunto degli elementi che contraddistinguono positivamente e negativamente l'esperienza:

Aspetti positivi:

- Interazione pubblico/privato nel tentativo di modificare il tradizionale rapporto committente/fornitore (porsi in relazione di partenariato)
- Applicazione di metodi di decisione collettiva: sostanziare l'indirizzo democratico e partecipativo della co-progettazione strutturando processi decisionali improntati alla collegialità e all'efficienza
- Stimolo all'innovazione e alla diversificazione dei modelli organizzativi e delle forme di erogazione dei servizi e degli interventi
- Corresponsabilità sociale ed economica, Contitolarità degli interventi, Cogestione

Aspetti negativi:

- Mancanza di strategie e meccanismi di governance per facilitare il lavoro tra i partner (Regia, metodi e strumenti per la gestione dei gruppi assenti, pianificazione del tempo scarsa, ecc.)
- Mancata definizione di
 1. Meccanismi di risoluzione dei conflitti
 2. Meccanismi di partecipazione
 3. Metodo: fasi e passaggi operativi (in parte), risorse professionali (in parte), strumenti (nulli)
 4. Difficoltà dell'Ente a recepire e fare propria la sussidiarietà orizzontale (committente <-> fornitore) a discapito di quella verticale (tradizionale: committente → fornitore)
 5. Rigidità nelle «appartenenze»
 6. Difficoltà ad affrancarsi dal concetto di servizio con il Capofila che spesso agisce in qualità di committente

3.2 Associazioni e Organizzazioni di volontariato

3.2.1 ANPAS Toscana (Coordinamento fiorentino – Area Vasta Toscana Centro)

INDIVIDUAZIONE DI SOGGETTI CON I QUALI SOTTOSCRIVERE ACCORDO CONTRATTUALE PER L'ACQUISIZIONE DI PRESTAZIONI DI SOMMINISTRAZIONE DEL VACCINO ANTI SARS-COV-2.

Ente proponente: Azienda Sanitaria Toscana Centro

Ambito territoriale di competenza: Area competenza Azienda Toscana Centro (Firenze – Prato – Empoli – Pistoia)

Tipologia ETS coinvolti: ETS ai sensi del D.Lgs. 117/2017

Indicare ove possibile ed ove espresse le motivazioni della scelta della co-programmazione/co-progettazione:

L'impostazione iniziale dell'ente proponente non prevedeva la procedura di co-progettazione, che si è resa però sostanziale successivamente per la realizzazione dell'attività richiesta alla luce dei numerosi portatori di interesse e della complessità della procedura

Descrizione delle attività richieste:

La manifestazione prevedeva l'individuazione di soggetti per la somministrazione di vaccino anti Covid 19 in strutture di proprietà o messe a disposizione da ente proponente

Punti indicati nello schema di progetto messo a disposizione dall'ente pubblico:

Gestione back-office gestita dal proponente, gestione front-office gestita da ETS

Risorse messe a disposizione dall'ente pubblico e dall'ente privato – richiesta di cofinanziamento:

Ente Pubblico: Struttura, logistica, piattaforme informatiche Gestionali

Ente Privato: Struttura

ETS: personale e know-how sanitario e coordinamento

Elencare e spiegare sinteticamente i passaggi in cui si è articolato il procedimento:

Al termine della manifestazione di interesse al netto di partecipazioni molto marginali, la partecipazione massiva è stata garantita dagli organismi federativi del volontariato sanitario, nello specifico Anpas, Croce Rossa e Misericordie. Sono stati aperti tavoli di progettazione per la realizzazione del progetto.

Organizzazione e modalità di gestione dei tavoli di co-programmazione/co-progettazione (es: titolarità del coordinamento dei tavoli, modalità di individuazione dei partecipanti, mezzi per la gestione dei conflitti...):

I tavoli si sono sviluppati individuando i principali portatori di interesse e individuando per ogni territorio le disponibilità organizzative e progettuali, modificando per ogni territorio la progettazione e l'impegno del proponente.

Riassunto degli elementi che contraddistinguono positivamente e negativamente l'esperienza:

Elementi positivi:

- Aumento degli stakeholder durante la progettazione
- Interscambio tra Pubblico – Privato – ETS
- Collaborazione tra ETS

Elementi negativi:

- Complessità organizzativa e comunicativa fra tutti i soggetti interessati
- Difficoltà di standardizzazione

3.2.2 Misericordia di Lido di Camaiore (Area Vasta Toscana Nord Ovest)

CO-PROGETTAZIONE POLITICHE ABITATIVE

Ente proponente: Comune di Lucca

Ambito territoriale di competenza: Provincia di Lucca

Tipologia ETS coinvolti: APS, ODV, Fondazioni

Indicare ove possibile ed ove espresse le motivazioni della scelta della co-programmazione/co-progettazione:

gestire l'emergenza abitativa con un documento che indichi le linee essenziali di servizio per i comuni della provincia di Lucca

Descrizione delle attività richieste:

- gestione dell'agenzia casa
- gestione di alloggi di emergenza di proprietà dei comuni
- messa in disponibilità di alloggi di proprietà degli enti aderenti
- gestione servizio mediazione

Punti indicati nello schema di progetto messo a disposizione dall'ente pubblico:

nessuno schema di progetto allegato alla manifestazione interesse; costruito insieme agli enti

Risorse messe a disposizione dall'ente pubblico e dall'ente privato – richiesta di cofinanziamento:

variabili da comune a comune

Elencare e spiegare sinteticamente i passaggi in cui si è articolato il procedimento:

- incontri di presentazione dell'idea progettuale e delle richieste dei comuni
- incontri per la definizione del progetto
- scrittura del progetto

Organizzazione e modalità di gestione dei tavoli di co-programmazione/co-progettazione (es: titolarità del coordinamento dei tavoli, modalità di individuazione dei partecipanti, mezzi per la gestione dei conflitti...):

sono stati svolti tavoli di co-progettazione e co-programmazione con le associazioni di volontariato operanti nella provincia in tema di emergenza abitativa e fondazione casa Lucca

Riassunto degli elementi che contraddistinguono positivamente e negativamente l'esperienza:

- positivo- la costruzione insieme del processo progettuale e decisionale...
- positivo – la lettura insieme dei bisogni del territorio con ascolto di chi opera sul territorio da anni nel settore di emergenza abitativa
- positivo – la collaborazione che apre la modalità operativa per i comuni della provincia
- positivo – la durata dell'accordo pluriennale che permette una programmazione a lungo termine
- negativo – la poca conoscenza dello strumento di co-programmazione di alcuni comuni.

4. Problematiche emerse dai due workshop

La presentazione delle esperienze di cui al paragrafo precedente ha costituito la base per la riflessione svolta nei due workshop tenuti il 19 aprile e 25 maggio 2022, il cui scopo era quello di:

- mappare ed offrire un quadro quanto più possibile completo dei fattori che allo stato sembrano, in base all'opinione delle imprese sociali che sono state parte attiva di esperienze di amministrazione condivisa, condizionarne una piena e corretta attuazione;
- evidenziare le correlazioni interne tra i suddetti fattori per supportare la comprensione di fenomeni complessi, che risentono inevitabilmente di una serie di variabili e contingenze legate al contesto di riferimento;
- individuare, considerate le dovute precauzioni, le più opportune iniziative da intraprendere nella direzione della piena attuazione degli istituti dell'amministrazione condivisa, evidenziando in particolare quali possano essere assunte attivamente dalle imprese sociali e dalle relative centrali di rappresentanza.

Per mera comodità espositiva, i punti salienti sono divisi per categorie.

4.1 Premessa

L'art. 55 CTS segna l'avvento di un nuovo concetto di "partecipazione", in particolare il **superamento della tradizionale concezione del rapporto tra privato e PA basata su un modello oppositivo (avversarial)**.

In virtù di essa, la partecipazione non si sostanzia nella sola attività del privato che apporta il proprio contributo esclusivamente in ottica di difesa nei confronti dell'azione della PA, ma, all'opposto, in una attività di **collaborazione attiva, per la costruzione dei contenuti concreti delle politiche pubbliche, sia in sede programmatica che in sede progettuale** di specifici interventi.

La **partecipazione non è solo un concetto, ma anche un istituto giuridico ben collocato e definito all'interno della L. 241/90**, per cui si pongono problemi di inquadramento all'interno delle tradizionali categorie del diritto amministrativo, così come problemi attuativi di carattere eminentemente pratico.

L'art. 55 CTS si colloca peraltro in un contesto in cui già esistono strumenti riconducibili alla categoria del partenariato pubblico-privato, ma **si caratterizza per la presenza di un dialogo "specializzato"**, dove specializzazione non significa ridimensionamento del carattere inclusivo del dialogo (scongiurando il rischio della c.d. "cattura del decisore pubblico"), bensì che questo **coinvolge soggetti dotati di una specifica qualifica**,

quella di Ente di Terzo Settore, la cui acquisizione è regolata dalla legge e riservata solo a soggetti che abbiano determinate caratteristiche.

La partecipazione di cui all'art. 55 CTS può essere definita come **partecipazione "precoce", ossia una partecipazione in funzione di co-ideazione del servizio**, che scardina il tradizionale rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione, dove la partecipazione è limitata alla fase istruttoria del procedimento decisionale. C'è **una sorta di fase "stipulativa"** presente in ogni politica pubblica che consente a tutti i soggetti interessati ad essa di interloquire col decisore pubblico ancora prima che questo abbia adottato anche soltanto un primo orientamento. Quindi **la "partecipazione precoce" è riconducibile essenzialmente ai presupposti, alle finalità e anche all'oggetto di una determinata decisione**. Nell'ambito delle co-progettazione e co-programmazione significa riconoscimento della possibilità di un "dialogo precoce tra PA e ETS", che **viene ancora prima di qualsiasi presa di posizione da parte della PA su uno specifico settore o ambito**.

Da qui deriva che l'ambito elettivo di applicazione degli stessi sia costituito da **tutte quelle situazioni in cui la PA non ha una soluzione già pronta ma deve costruirne una ex novo**, direttamente riconducibile al bisogno, sul presupposto che questo possa essere individuato, analizzato e opportunamente considerato. Per fare ciò **la PA ha bisogno di dialogare con soggetti che vivono a contatto diretto con le realtà del territorio e che operano nel settore dell'intervento da co-programmare/co-progettare**.

Se tutto ciò è piuttosto chiaro a livello teorico- normativo, tuttavia non vi è dubbio che esista un gap nell'attuazione pratica della norma che ne impedisce una effettiva realizzazione.

4.2 Aspetti giuridico amministrativi

4.2.1 *Lettura degli istituti dell'amministrazione condivisa alla luce delle tradizionali categorie del diritto amministrativo*

Questo aspetto rappresenta una delle principali sfide ancora aperte, anche a giudicare dagli orientamenti assunti in sede giurisdizionale. In particolare, due nozioni, tra loro strettamente connesse, risultano di difficile inquadramento e comprensione:

- concetto di "gratuità"
- concetto di "compartecipazione" dell'Ente di Terzo Settore

- a) Il **concetto di gratuità** è stato affrontato dal Consiglio di Stato nell'ambito del parere n. 1382/2018 e risulta a più riprese richiamato esattamente nei termini espressi – talvolta in modo più stringente – in una serie di pronunce del Consiglio di Stato e della magistratura amministrativa regionale.

Si riporta di seguito uno stralcio significativo (nb: assunto dal Consiglio di Stato in riforma di una pronuncia del TAR che sul concetto di onerosità aveva assunto una posizione di maggior apertura – TAR Campania, sez. dist. Salerno, n. 158/2021) e si rinvia alle pronunce riportate alla sezione Giurisprudenza Amministrativa Nazionale (cfr. 2 Strumenti).

CDS n. 6232/2021

“Il concetto di gratuità si identifica nel conseguimento di un aumento patrimoniale da parte della collettività, cui corrisponde la mera diminuzione patrimoniale di altro soggetto, ossia il prestatore del servizio. Sotto questo profilo, si precisa, «la effettiva gratuità si risolve contenutisticamente in non economicità del servizio poiché gestito, sotto un profilo di comparazione di costi e benefici, necessariamente in perdita per il prestatore» (pag. 14 del parere cit.). Il che significa che deve escludersi qualsiasi forma di remunerazione, anche indiretta, dei fattori produttivi (lavoro, capitale), potendo ammettersi unicamente il rimborso delle spese («le documentate spese vive, correnti e non di investimento, incontrate dall'ente»: pag. 21 del parere).

Nonostante emergano da parte della migliore dottrina posizioni tese a considerare meno restrittivamente il concetto di gratuità, soprattutto ammettendo la possibilità che possa darsi luogo ad un trasferimento di somme, da qualificare in termini di “contributo” e non in termini di “corrispettivo”, la pronuncia riportata mostra come ci sia ancora una significativa frizione su questo punto.

Si deve peraltro dar conto del fatto che nell'ambito dei fenomeni di ibridazione tra le forme dell'amministrazione condivisa e la procedura ad evidenza pubblica di cui al CCP attraverso modelli definiti come innovativi e sperimentati da centrali uniche di committenza, è emersa una **strutturale incompatibilità tra la pratica di apportare delle migliorie al servizio offerto in una logica di co-finanziamento** - tipica della co-progettazione e con conseguenti oneri in capo al concorrente - ed il dichiarato **criterio di aggiudicazione basato esclusivamente sulla sola rilevanza dell'offerta tecnica**.

Su questo punto si riporta la seguente pronuncia, relativa ad un appalto per l'erogazione dei servizi SAD e SADU, relativa al fatto che la cooperativa seconda classificata impugna il provvedimento che chiude la prima

fase (di c.d. co-pianificazione) contestando, tra le altre cose, la scelta della stazione appaltante di aggiudicare esclusivamente sulla base dell'offerta qualitativa, senza alcun tipo di rilevanza all'aspetto economico, in relazione alla possibilità prevista dagli atti di gara di offrire risorse economiche aggiuntive (c.d. co-finanziamento) rispetto alla base d'asta.

TAR Toscana n. 1260/2021

*“Essa finisce infatti per “contaminare” il criterio del prezzo fisso sancito dall’art. 95 co. 7 d.lgs. n. 50/2016, nella misura in cui, chiamando i concorrenti a partecipare al finanziamento del servizio al dichiarato scopo di migliorarne la qualità, **produce i medesimi effetti di un ribasso sotto le mentite spoglie di risorse ulteriori messe a disposizione del servizio:** che si tratti di economie di spesa o di un vero e proprio finanziamento, sono comunque oneri non coperti dal corrispettivo fisso a base d’asta, di modo che la stazione appaltante consegue un servizio migliore a parità di costo e, specularmente, la remunerazione dell’appaltatore è almeno in parte assorbita dallo sforzo compiuto per migliorare il servizio; il che equivale, in termini di complessive ricadute economiche sull’attività dell’appaltatore, a offrire un ribasso sul prezzo a base d’asta, come riconosciuto dalla stessa difesa di E.S.T.A.R. (la quale sostiene che il meccanismo consisterebbe proprio nel lasciare a disposizione del servizio il ribasso che in ipotesi il concorrente avrebbe offerto: in altre parole, anziché offrire un ribasso sulla base d’asta, il concorrente offre prestazioni migliorative per un valore/costo corrispondente a quello dell’ipotetico ribasso).*

In altri termini, la migliore qualità del servizio offerto dipende dall’assunzione di maggiori oneri finanziari a carico del concorrente, se del caso consistenti in economie di spesa messe a disposizione della stazione appaltante, in una logica di co-finanziamento del servizio chiaramente manifestata dal disciplinare nel passaggio che, descrivendo appunto le “economie di spesa”, le identifica con la “quota co-finanziata dall’offerente, al fine di rendere qualitativamente più competitivo il progetto offerto” e con le risorse che “esprimono inoltre la convenienza, anche economica, ad esternalizzare il servizio”.

Ne discende che, in contraddizione con il criterio posto a base di gara, la competizione di fatto non si svolge unicamente sulla qualità dei servizi offerti, a parità di prezzo, ma consente, ed anzi auspica, interventi sul prezzo/costo dei servizi – in aumento e a carico dei concorrenti – volti a migliorarne la qualità”.

Si segnala infine che tale problematica interpretativa risulta estremamente rilevante in una logica di sistema, per garantire l'uniforme attuazione della riforma del Terzo settore che, come ben noto, ha tra le sue più significative novità quella di aver determinato una sorta di "ibridazione" tra forme giuridiche e finalità dalle stesse perseguita, superando il dualismo su cui è tradizionalmente impostato il nostro Codice civile.

Stante ciò, occorre per coerenza far sì che tutti gli ETS, indipendentemente dalla loro natura giuridica, siano posti in condizioni di accedere agli istituti della amministrazione condivisa, nel rispetto delle condizioni e dei limiti posti dalla normativa stessa.

La nozione di gratuità, se tradizionalmente intesa, continuerà a rappresentare un disincentivo all'accesso alla co-progettazione da parte degli ETS di matrice imprenditoriale, in quanto basati su modelli organizzativi ed operativi che devono poter remunerare i fattori della produzione.

- b) Rispetto alla questione della **compartecipazione dell'ETS**, la necessità che si pone è quella della **valorizzazione economica del contributo immateriale** fornito mediante la partecipazione alle procedure dell'amministrazione condivisa.

In tale senso è dirompente l'affermazione della Corte costituzionale di cui alla sentenza. n. 72/2022:

"l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale)..".

Peraltro, è essenziale rammentare che, in coerenza con la logica della partecipazione, il contributo immateriale del Terzo Settore può coincidere, nella co-ideazione e strutturazione del piano di intervento e servizio, con la **messa a disposizione del proprio patrimonio conoscitivo, oltre che del tempo e delle risorse umane.**

La valorizzazione del contributo immateriale del Terzo Settore dovrebbe quindi tenere in considerazione anche di tali apporti.

4.2.2 Problema del coordinamento “di sistema” e tra procedure di co-programmazione e di co-progettazione

Allo stato sembra si possa affermare che le uniche indicazioni chiare provengono dallo stesso art. 55 CTS, dal quale emerge con chiarezza come tra co-programmazione e co-progettazione, obbligatoria la prima ed eventuale la seconda, ci sia un rapporto di necessaria consequenzialità unilaterale.

In altri termini, **se ad una co-programmazione può non seguire alcuna co-progettazione, non vi è dubbio che la co-progettazione debba essere preceduta da una co-programmazione**, che ne costituisce antecedente logico necessario.

Il deficit di chiarezza sullo statuto procedimentale della co-programmazione si traduce anche in una sua difficile collocazione ed integrazione nel quadro degli strumenti programmatori, non solo generali, ma anche specifici per il settore sociosanitario.

Della necessità di tale consequenzialità, che riflette il senso più profondo degli istituti dell'amministrazione condivisa, comincia a darsi conto anche in alcune pronunce. In generale, si rileva che l'amministrazione sia tenuta a dar conto della scelta di co-programmare o di riservare determinate procedure ai soli ETS nell'ambito degli strumenti di programmazione.

CDS n. 6232/2021

Seppure non sia stato assunto a motivo cardine del rigetto del ricorso, il caso da cui è originata la suddetta pronuncia (affidamento del servizio di gestione di una spiaggia attrezzata comunale destinata a persone con disabilità, con previsione dell'obbligo per il gestore di garantire l'accesso gratuito alla struttura balneare e ai relativi servizi a persone con disabilità, nonché la gratuità dell'assistenza socio-sanitaria alla persona con disabilità; affidamento riservato esclusivamente ad ETS) affronta anche la questione della **necessità che nei documenti di programmazione degli interventi l'amministrazione debba dar conto delle ragioni alla base della scelta di avviare una gara riservata ai soli ETS**. Il CDS effettivamente rileva un'anomalia nel fatto che la PA non abbia dato conto del perché nell'ambito della programmazione generale, il suddetto servizio fosse da affidare solo tra ETS, considerato *“presupposto necessario anche al fine di dare conto delle ragioni per le quali il servizio rientri fra le attività di interesse generale definite dall'art. 5 del Codice del Terzo settore”*.

Sotto altro versante, avendo la co-programmazione scardinato la tradizionale logica dell'evidenza pubblica, è chiaro come **continui a porsi un problema di coordinamento tra i due sistemi normativi di riferimento: CTS, da un lato, e CCP, dall'altro.**

In questa prospettiva un riferimento è costituito dall'art. 21 CCP, che tuttavia non è stato modificato per garantirne il coordinamento con il CTS.

Si noti che l'art. 21 parla di programma biennale degli acquisti, da assumere in coerenza ad altri documenti programmatori generali e al bilancio, e da integrare con gli strumenti programmatori di settore.

In questo senso, la co-programmazione, se intesa come istituto finalizzato alla individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili, dovrebbe logicamente precedere anche il programma degli acquisti di cui all'art. 21.

Si verrebbero così a delineare interventi programmatori a più livelli, ma **la co-programmazione dovrebbe collocarsi ai livelli più alti, ossia quelli della Programmazione pluriennale generale e della Programmazione di settore.**

Fermo restando che tali atti generali non potranno contenere elementi di dettaglio, sembra tuttavia coerente con i dati normativi e l'architettura del sistema l'ipotesi che **in essi possa essere effettuata la scelta, ovvero possano essere individuati i criteri per effettuare la scelta tra co-progettazione ovvero esternalizzazione.**

Tale scelta, che dalle Linee Guida Ministeriali viene definita come esclusivamente politica, in verità **dovrebbe essere orientata anche da valutazioni concrete e da obiettivi dati di contesto, oltre che dalla natura del tipo di servizio o intervento da realizzare.**

La chiarezza degli obiettivi per la Pubblica Amministrazione è il presupposto logico delle scelte da effettuare a cui segue una scelta. Al contrario, **l'errore di inversione logica in cui si rischia di incorrere è quello di anteporre la scelta di un'opzione, che riflette la maggiore o minore sensibilità per le istanze concorrenziali piuttosto che per quelle cooperativistiche, alla definizione degli obiettivi da raggiungere.** Avendo infatti chiaro il quadro dei servizi è possibile compiutamente declinare il programma degli acquisti, blindando poi "a valle" le scelte della pubblica amministrazione.

Per far sì che questo possa essere funzionale a tutta l'architettura degli istituti costruita dal CTS, e ancora di più a quella costruita dalla L.R. toscana 65/2018 (art. 9 e ss.), è fondamentale costruire una **strategia strutturata di analisi del bisogno**, perché logicamente, giuridicamente e metodologicamente presupposto indefettibile del sistema, volto a scongiurare interventi inefficaci ed allocazioni inadeguate di risorse. In tale senso è significativo il seguente passaggio.

CDS n. 5561/2021

“Non sussiste una giurisprudenza consolidata sull’efficacia della programmazione degli acquisiti e dunque sulle conseguenze dell’assenza della medesima; è però indubbio che l’art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 ne enuclea una portata obbligatoria, con un’evidente finalità di pianificazione e di trasparenza. Anche a postularne un’efficacia di mera programmazione, di strumento di pianificazione della spesa, con carattere cogente nei soli confronti dell’amministrazione (in termini Cons. Stato, IV, 18 febbraio 2016, n. 651), non può negarsi l’incidenza della stessa sotto il profilo dell’impiego razionale delle risorse, e dunque, per coerenza, ammettersi che la carenza di programmazione possa riflettersi sulla frammentazione degli affidamenti”.

Per concludere la sezione, e per completezza espositiva, si riportano alcuni passaggi rilevanti tratti dalle recenti Linee Guida ANAC n.17/2022, “Indicazioni in materia di affidamento servizi sociali”.

Pgf. 5.1: *Ai sensi dell’articolo 142, comma 5-quater, del codice, agli affidamenti dei servizi sociali di cui al comma 5-bis si applicano le disposizioni dell’articolo 21 del codice dei contratti pubblici nel rispetto della legislazione statale e regionale di settore. A tal fine, la programmazione riferita alla generalità degli acquisti di beni e servizi è integrata dalla programmazione di settore riferita ai servizi sociali che è effettuata nel rispetto di quanto previsto dalla legislazione regionale in materia.*

Pgf. 5.2: *Le amministrazioni procedono a un’adeguata programmazione delle risorse e degli interventi sociali, al fine di addivenire, in via preventiva, alla corretta individuazione e quantificazione delle risorse disponibili, dei bisogni da soddisfare, degli interventi all’uopo necessari e delle modalità di realizzazione degli stessi, anche mediante il coinvolgimento degli Enti del terzo settore ai sensi dell’articolo 55 del CTS.*

Pgf. 5.3: *L’individuazione del fabbisogno di servizi sociali è effettuata partendo dall’analisi storica della domanda del servizio, integrata da proiezioni sui possibili fabbisogni futuri, incluse possibili linee di azione per rispondere a situazioni di urgenza/emergenza.*

Pgf. 5.5 e 5.6: *I Comuni, associati negli ambiti territoriali individuati dalla legislazione regionale, d’intesa con le aziende unità sanitarie locali, definiscono il piano di zona dei servizi sociali secondo le indicazioni del piano regionale nell’ambito delle risorse disponibili per gli interventi sociali e socio-sanitari.*

Il piano di zona nell'individuare gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione, le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità, prevede l'erogazione dei servizi nel rispetto dei principi di universalità, parità di trattamento e non discriminazione.

4.2.3 Chiarire la natura giuridica della co-progettazione e dell'accordo di partenariato

Su questo fronte gli interpreti hanno già avanzato alcune riflessioni e sostanzialmente elaborato due ricostruzioni principali:

- la prima, minoritaria, ricostruisce la co-progettazione come una forma di appalto di servizi sociali, con conseguente applicazione della disciplina di cui al CCP, e l'accordo come un contratto pubblico.
- la seconda, maggioritaria, considera la procedura di **co-progettazione una procedura amministrativa assimilabile alla disciplina della L. 241/90 e l'accordo di partenariato come un accordo procedimentale ex art. 11 della medesima legge.**

Va da sé che le due opzioni non sono equivalenti, in quanto la disciplina applicabile cambia radicalmente. Quindi la questione della **natura giuridica della co-progettazione** e, anche in questo senso, la riflessione su come le tradizionali categorie del diritto amministrativo possano attagliarsi all'istituto, **merita prioritariamente un approfondito supplemento di riflessione.** Peraltro, in questo senso, la giurisprudenza non pare ad oggi abbia mai avuto modo di chiarire questi aspetti per rispondere a problematiche concrete.

4.3 Implicazioni sul lato della Pubblica Amministrazione

4.3.1 La carenza della cultura della co-progettazione

Si tratta di un **problema trasversale a tutti i soggetti coinvolti**, ma che evidenzia in particolar modo la difficoltà della Pubblica Amministrazione di comprendere che gli istituti dell'amministrazione condivisa rappresentano la risposta ad un problema strutturale e connaturato tradizionalmente al ruolo stesso del potere pubblico, ossia quello della **asimmetria informativa.**

Se è vero che storicamente, nel rapporto tra privati e pubblica amministrazione, è sempre stato il privato considerato il soggetto debole, è altresì vero che la progressiva complessità dei contesti sociali e la

proliferazione dei bisogni sui territori ha di fatto messo in luce come **la PA versi in una condizione di “debolezza”, in quanto non collocata in posizione utile per intercettare e decodificare autonomamente i bisogni dei cittadini e della collettività.**

In questo senso è ormai chiaro che la PA si trovi **in posizione di debolezza conoscitiva rispetto al mercato e alla sfera sociale** e che abbia bisogno del contributo dei soggetti che operano attivamente in quel settore e a contatto con la base sociale per poter ricostruire lo spettro di interessi in gioco e analizzarli.

La comprensione di questa ratio profonda sottesa agli istituti dell’amministrazione condivisa equivale a modificare l’approccio con i **soggetti del Terzo Settore, non più meri fornitori, non più semplici consulenti, bensì partner equiordinati che partecipano attivamente alla costruzione delle azioni della PA.**

In questa direzione è fondamentale **riconurre a chiarezza le reciproche sfere di influenza e di azione** della PA e del TS affinché possano in maniera equilibrata essere composte e giustapposte nell’ottica della migliore integrazione. Occorre **un programma di crescita culturale organico che coinvolga tutti gli attori interessati, ma soprattutto a tutti i livelli.**

4.4 Implicazioni sul lato del Terzo Settore

4.4.1 Deficit dello statuto procedimentale della co-progettazione

Di nuovo, un problema che impatta trasversalmente e che emerge con particolare forza dalla ricerca intervento svolta, in quanto si traduce **nell’assenza di adeguate garanzie** per gli operatori del Terzo Settore, in particolare per le imprese sociali, condizionate dalla mancanza di un **sufficiente grado di prevedibilità** dell’operato della PA. Il problema è appunto quello della definizione dello **statuto procedimentale della co-progettazione**. E questo per la paura di fondo che senza una procedimentalizzazione chiara e trasparente si possa far ricorso alla co-progettazione come strumento di elusione della procedura ad evidenza pubblica che, sebbene sovra normata e a tratti estremamente rigida, tuttavia gode di un elevato livello di prevedibilità in ordine agli esiti e possibili sviluppi.

La legge sul procedimento amministrativo, sistema normativo di riferimento, non offre spunti ulteriori se non quelli legati alle garanzie partecipative tradizionali le quali, tuttavia, **non garantiscono una tutela in itinere ma una tutela effettiva solo ex post**, in sede giurisdizionale previa demolizione del provvedimento amministrativo.

Alcuni esempi dei problemi aperti. Può l'ETS che partecipa alla procedura di co-progettazione abbandonarla in itinere, perché magari non più interessato o sostenibile? Oppure può la PA tornare sulle proprie determinazioni e ritirarsi dalla procedura di co-progettazione? Entrambi i quesiti pongono un problema di definizione della **natura giuridica** della co-progettazione, già richiamato.

Al fine di dissipare le incertezze e superare la diffidenza che spesso si registra da ambo le parti – PA ed ETS - **bisogna riconoscere il legame tra la necessità di definire la natura giuridica della co-progettazione e dell'accordo di partenariato e, a cascata, lo statuto procedimentale che lo caratterizza.**

4.4.2 Individuazione dei rimedi contro l'uso improprio della co-progettazione

Quali possono essere le **forme di tutela per gli ETS diverse dai rimedi giurisdizionali**? A fronte di un'istanza di co-progettazione art. 13 L.R. 65/2018 che garanzia ha il privato che la stessa venga effettivamente presa in carico dalla PA e, se rimanesse inevasa, come può il privato far valere il diritto ad ottenere una risposta? E come può l'ETS tutelarsi a fronte di un'esclusione dal procedimento di co-progettazione?

Due percorsi possibili:

- una attenta rilettura delle categorie e degli istituti **già previsti dalla L. 241/90** per definire prioritariamente uno statuto procedimentale univoco e chiaro;
- valorizzare uno degli istituti più significativi, antecedente alla formale introduzione dello stesso nel CCP, stabilito con la **Legge Regionale n. 46/2013** (DM attuativo n. 76/208) **sul Dibattito Pubblico, che istituisce altresì l'Autorità regionale per la partecipazione.**

Si prospetta la verifica, sotto il profilo della fattibilità giuridica e da costruire in una prospettiva de iure condendo, della possibilità di **conciliare l'istituto della co-progettazione con quello del dibattito pubblico**. Le assonanze e la comunanza di ratio (ad es. il richiamo al sostegno ai progetti partecipativi) inducono a prendere seriamente in considerazione tale prospettiva.

Inoltre, la legge regionale prevede anche l'istituzione dell'Autorità, quale soggetto preposto a presidiare sulla corretta attuazione della partecipazione, le cui funzioni sono previste all' art. 5 L.R. 46/2013. In tale direzione, la proposta è quella di verificare se **tale Autorità può essere investita, attraverso un opportuno coordinamento normativo, delle funzioni di garanzia per il corretto svolgimento dei processi partecipativi di co-progettazione.**

4.4.3 Problema di responsabilità politica

Co-programmazione e co-progettazione pongono PA ed ETS in **posizione equiordinata, nell’ottica della definizione delle politiche e degli interventi da realizzare**. Questo modello non altera la circostanza che la PA mantenga il suo ruolo di titolare della funzione amministrativa. Ciò nondimeno, l’apertura a soggetti non deputati a tale scopo, equivale per la PA – quantomeno agli occhi dell’opinione pubblica - a cedere una quota di responsabilità e a condividerla con un soggetto che la stessa PA ha scelto.

A fronte di questo **gli ETS faticano a comprendere come la logica del partenariato abbia ricadute ed implicazioni politiche significative per le PA, comunque sottoposte al tradizionale meccanismo di controllo elettorale, al contrario degli ETS stessi, il cui operato è rimesso a meccanismi di controllo differenziati**.

Pertanto, l’auspicato passaggio dalla c.d. logica della rendicontazione a quella della contitolarità e della corresponsabilità deve fare i conti con tale circostanza.

Si deve peraltro tener presente che **il binomio Titolarità Vs Gestione, che è ben netto nell’ambito delle esternalizzazioni di servizi pubblici, negli istituti di amministrazione condivisa tende a sfumare perché dà vita ad una forma di co-gestione, senza tuttavia mai incidere sulla titolarità del servizio**.

4.5 Problematiche esterne e di contesto

4.5.1 L’implementazione del PNRR

Un fronte tutto da indagare è quello delle ricadute che l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza avrà sulla configurazione e collocazione degli istituti dell’amministrazione condivisa nel quadro degli strumenti a disposizione delle PPAA.

Il PNRR cita espressamente l’istituto della co-progettazione in due passaggi: il primo, è quello relativo agli Investimenti 2.2 per i Piani Urbani Integrati (pag. 216), mentre il secondo riguarda gli interventi che ricadono sotto l’egida della Missione 5. Si legge in particolare che: *“L’azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo settore. La pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore”*.

L'impressione è che l'attuazione del PNRR potrà (vista la non obbligatorietà) costituire un importante banco di prova rispetto alla effettiva capacità dei vari attori in gioco di fare propri gli strumenti dell'amministrazione condivisa, sviluppare e consolidare best practices.

Si pone quindi l'esigenza imminente di comprendere quale sarà l'approccio che intenderanno assumere su questo versante le PPAA attuatrici; se, ad esempio, la co-progettazione servirà alla ricerca di un partenariato per il reperimento di finanziamenti, sbloccando le risorse ideative e le competenze complementari degli attori sul territorio, piuttosto che all'allocazione di finanziamenti già ricevuti a fronte di progetti già approvati.

4.6 Problematiche operative e di governance

4.6.1 Sviluppo professionalità idonee al coordinamento e alla gestione dei tavoli di co-progettazione

In questa direzione emerge l'importanza di **definire e individuare le competenze e lo statuto della figura del facilitatore** dei tavoli di co-progettazione che supportino e agevolino la formazione di un sistema di relazioni proficue, atteso che la co-progettazione non è la mera sommatoria dei contributi di più soggetti.

La comprensione delle possibili ricadute e sorti che tali procedure possono determinare è prioritaria per comprendere competenze e capacità personali che tale figura deve possedere. Dall'esperienza emerge con forza che il facilitatore deve porsi prima di tutto come **possibile solutore al problema della gestione dei conflitti** e come **figura cardine della Governance del processo di co-progettazione**. Emerge la necessità di una **effettiva responsabilità del processo di co-progettazione** e che non necessariamente debba trattarsi di un soggetto in forza alla PA, preferendo al contrario **una figura esterna alle parti che si collochi in posizione di neutralità**. In questo senso potrebbe essere auspicabile verificare se tali caratteristiche possano essere riscontrate nella **figura del RUP**.

5. Punti per una agenda di lavoro

A conclusione del presente rapporto riteniamo utile sintetizzare alcune proposte per la discussione pubblica e ai policy maker.

Per favorirne la comprensione le suddividiamo in cinque tipologie:

- Implementazione della **normativa nazionale**
 - o **esplicitazione della natura giuridica della co-progettazione ed attenta analisi dell'istituto alla luce delle tradizionali categorie e dei principi del diritto amministrativo**
 - o regolamentazione-sistematizzazione della procedura relativa al **ciclo co-programmazione, co-progettazione, stipula accordi di partenariato**, compresa la **tutela in itinere dei partecipanti**
 - o istituzione, definizione delle competenze e statuto del **facilitatore dei tavoli di co-progettazione**
 - o **monitoraggio e valutazione delle modalità di amministrazione condivisa nell'ambito delle progettualità inerenti all'attuazione del PNRR**, in un'ottica di laboratorio generale di sperimentazione delle misure previste dall'art. 55 CTS
- Implementazione della **normativa regionale**
 - o analisi dei concetti complessi di **gratuità e compartecipazione**, per provare a proporre una interpretazione che ponderi il bilanciamento di interessi contrapposti e tenti di tracciare in maniera più equilibrata il confine tra CTS e CCP.
 - o linee guida regionali ad integrazione delle linee guida nazionali
 - o estensione di competenze all'Autorità regionale per la partecipazione
 - o istituzione, definizione delle competenze e statuto del **facilitatore dei tavoli di co-progettazione**
 - o **monitoraggio e valutazione delle modalità di amministrazione condivisa nell'ambito delle progettualità inerenti all'attuazione del PNRR** in un'ottica di laboratorio generale di sperimentazione delle misure previste dall'art. 55 CTS
- sviluppo dell'attività iniziata dall'*Osservatorio per la raccolta e analisi dei bandi* attraverso l'attivazione di **tavoli di lavoro tematici/laboratori Università-Imprenditoria sociale- PA** finalizzati all'approfondimento di temi tecnico-giuridici specifici ovvero alla implementazione degli stessi a livello territoriale
- Predisposizione di un **"kit amministrativo"** per gli enti territoriali – es. regolamento comunale ed eventuali altri strumenti
- Elaborazione di **linee guida formative** (schemi di curricula da poter essere adottati nelle offerte formative rivolte a PA ed ETS) per rafforzare aspetti culturali, individuare le soluzioni tecniche più opportune e migliorare il clima di reciproca fiducia; in particolare, per gli ETS, fornire una formazione di base degli aspetti tecnico-amministrativi chiarificatrice del quadro normativo in cui si muovono nella loro quotidianità le PA per poter acquisire una maggior consapevolezza nel rapporto da instaurare.

Appendice:

Tabella degli Acronimi

CCP	Codice dei Contratti Pubblici
CDS	Consiglio di Stato
CTS	Codice del Terzo Settore
ETS	Ente del Terzo Settore
PA	Pubblica Amministrazione
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
RUP	Responsabile Unico del Procedimento
SDS	Società della Salute
TAR	Tribunale Amministrativo Regionale

Pubblicazioni – newsletter/sito

- <https://umanapersone.it/site/wp-content/uploads/2022/07/Newsletter-umana-giugno-22.pdf>
- <https://umanapersone.it/site/wp-content/uploads/2022/08/Co-progettare-la-co-programmazione-e-la-co-progettazione.-Una-ricognizione-del-contesto-toscano-parte-2.pdf>