



Forum Terzo Settore  
PIEMONTE

**IL PUBBLICO CHE CERCA IL PRIVATO SOCIALE:  
L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA ALLA LUCE  
DELLE ULTIME NOVITA' NORMATIVE**

15 giugno 2021

Luigi Gili

## L'amministrazione condivisa

*«I cittadini che, applicando il principio di sussidiarietà, si prendono cura dei beni comuni, non lo fanno soltanto per rimediare alle inefficienze delle pubbliche amministrazioni o alla carenza di risorse pubbliche. In realtà i cittadini attivi, che sono centinaia di migliaia in tutto il Paese, sono persone responsabili e solidali per i quali prendersi cura dei beni di tutti come se fossero i propri è un'espressione orgogliosa di cittadinanza e di esercizio della sovranità in forme nuove»*

**(G. ARENA, Amministrazione e Società. Il nuovo cittadino, 2017)**

*«Il modello organizzativo che consentiva l'alleanza nell'interesse generale tra cittadini e amministrazioni fu definito **amministrazione condivisa** per distinguerlo sia dalla partecipazione ai privati del procedimento amministrativo, sia da altre forme di partecipazione ai processi decisionali pubblici, quali la democrazia partecipativa e deliberativa. Nell'amministrazione condivisa **cittadini e amministrazioni condividono infatti non l'esercizio del potere, bensì responsabilità e risorse per la soluzione di problemi di interesse generale**»*

**(G. ARENA, cit.)**

# Le «radici»: cittadini e non sudditi, il dovere di solidarietà ed il principio di sussidiarietà

essere cittadino implica un'adesione attiva alla gestione della cosa pubblica

dovere di **solidarietà** politica, economica e sociale  
(art. 2 Cost): «nessuno deve essere lasciato solo»

**sussidiarietà** come riconoscimento dell'importanza delle aggregazioni sociali, dei cd. corpi intermedi  
(art. 118 Cost)

## **Lo «strumentario» dell'amministrazione condivisa**

Categoria aperta, non conclusa in un elenco tassativo:  
procedimenti partecipati, patti di collaborazione per la  
cura dei beni comuni, partenariati, **per gli ETS accordi  
collaborativi ai sensi del Titolo VII del d.lgs. n. 117/2017  
(co-programmazione e co-progettazione)**

# Il lungo «viaggio» della co-progettazione ... in 8 punti

- art. 7 d.P.C.M. 31.03.2001 (int. innov. e sperimentali)
- linee Guida ANAC (determina n. 32/2016)
- art. 55 CTS (la coprogettazione oltre i servizi sociali)
- parere Cons. Stato n. 02052/2018

# Il lungo «viaggio» della co-progettazione ... in 8 punti

- art. 48 d.l. 18/2020 («Cura Italia»)
- sentenza Corte Cost. n. 131/2020
- nuovi artt. 30, 59 e 140 Codice appalti
- linee Guida Ministro Lavoro (decreto n. 72/2021)

## Art. 55 CTS

1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche (...), **nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5**, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di **co-programmazione e co-progettazione e accreditamento**, poste in essere **nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241**, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.



## Art. 55 CTS

2. **La co-programmazione** è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

3. **La co-progettazione** è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.

## Art. 55 CTS

4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento **nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento**, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli **obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali** dello stesso nonché dei **criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner**.

# Perché è importante Corte Cost. n. 131/2020

- affermazione dell'art. 55 quale «*canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato*»
- solo gli ETS possono co-progettare in base al d.lgs. 117/2017

## **Le modifiche della l. n. 120/2020: alternatività con il Codice dei Contratti**

*«Fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 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. 59, comma 1 d.lgs. n. 50/2016)*

# Linee Guida

*sul rapporto tra pubbliche  
amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli  
55 - 57 del decreto legislativo n. 117 del 2017  
(decreto Min. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021)*

**... strumento operativo, con un «taglio» concreto**

# Finalità

*«analisi (...) finalizzata a supportare gli enti pubblici nella concreta applicazione degli articoli 55 (co-programmazione e co-progettazione), 56 (convenzione con ODV ed APS) e 57 (convenzioni servizio trasporto sanitario di emergenza e d'urgenza) del CTS»*

(Linee Guida, Introduzione)

# Concetti chiave

- **sussidiarietà orizzontale**
- **autonomia organizzativa e regolamentare** di ogni singolo ente
- l'amministrazione condivisa **si aggiunge e non si sostituisce** all'amministrazione per contratti
- «**collaborazione proceduralizzata**» (art. 12 l. n. 241/1990)
- **valorizzata l'iniziativa del privato**

## Aggiunta e non sottrazione

*«Non si realizza, quindi una semplice sottrazione rispetto alle norme di derivazione euro-unitaria che disciplinano il rapporto fra soggetti privati e PP.AA., bensì l'applicazione di altre norme che, nel rispetto del quadro normativo europeo, riescono a svolgere più efficacemente quella funzione di promozione richiesta dall'art. 118, comma 4 Cost.»*

(Linee guida, § 1)



## **Autonomia organizzativa e regolamentare**

*« Ne deriva che ciascun ente pubblico (...) potrà dare attuazione alle disposizioni del Titolo VII **tenendo conto per proprio assetto organizzativo**, ma più in generale delle scelte statutarie, nonché utilizzare i regolamenti esistenti (...) o approvarne di nuovi»*

(Linee Guida, p. 7)

## Scelta a monte: appalto o co-progettazione ?

*«Il primo attiene alla **discrezionalità delle PP.AA.**, nel senso che, laddove siano utilizzabili entrambe le modalità (...), la concreta scelta potrebbe essere la conseguenza di **un'opzione politica** propria della P.A., tesa a valorizzare il principio della tutela della concorrenza (...) o in alternativa al principio di sussidiarietà orizzontale, unitamente ai principi dell'evidenza pubblica, propria dei procedimenti amministrativi »*

(Linee Guida, § 1.1.)

## **Che differenza c'è tra appalto e co-progettazione ?**

*«Nell'ambito di una procedura di appalto è l'ente pubblico a definire sostanzialmente tutto, ad eccezione dello spazio, lasciato agli atti della procedura, al contenuto dell'offerta dell'operatore economico concorrente. Il rapporto di collaborazione sussidiaria (...) è (...) fondato sulla **co-responsabilità**, a partire dalla **co-costruzione** del progetto (del servizio e/o dell'intervento), passando per **reciproca messa a disposizione delle risorse funzionali al progetto (...)**»*

(Linee Guida, § 1.1.)

## **L'accreditamento locale**

*«L'accreditamento c.d. locale, previsto dal CTS, può essere ricondotto al regime autorizzatorio, ovvero a quella peculiare forma di abilitazione (...) mediante la quale un soggetto, persona fisica o giuridica, al ricorrere dei presupposti normativamente previsti, può svolgere una data attività o un servizio»*

(LG, § 3)

## **Anche su iniziativa del privato sociale**

*«Venendo (...) allo sviluppo della procedura di co-progettazione (...) l'iniziativa può essere anche di parte, dunque di uno o più ETS. In tale ultima ipotesi, si ritiene che gli ETS non possano limitarsi ad una mera richiesta, rivolta all'amministrazione competente. (...) Gli ETS, singoli o associati, devono formalizzare all'amministrazione una proposta progettuale, nelle quali sono indicati (...) l'idea progettuale proposta»*

(Linee Guida, § 3)

## **Le misure di trasparenza e di pubblicità**

*«L'elenco dei soggetti ammessi al finanziamento, con l'indicazione dell'intervento finanziato e del relativo ammontare concesso, formare altresì oggetto di pubblicazione della sezione «Amministrazione trasparente», nella pagina dedicata alle «sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici, ai sensi dell'articolo 26 del D.lgs. n. 33/2013»*

(Linee Guida, § 6)

## Le opportunità

- aumentare le risposte a favore dell'interesse generale, nell'ambito di un confronto con le ETS, che è e deve essere **procedimentalizzato** in quanto presidio di imparzialità e di buona andamento della p.a.
- realizzare **soluzioni innovative**, che migliorino la qualità della vita delle persone e delle generazioni future
- promuovere la cultura della cittadinanza attiva e della **partecipazione responsabile alla vita della comunità**

**Grazie per l'attenzione!**