

IL RAPPORTO TRA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE E TERZO  
SETTORE

3

Il presente lavoro è un insieme di materiali che trattano con un linguaggio accessibile diversi aspetti dell'amministrazione condivisa.

Il testo affronta diversi aspetti fra i quali:

la pubblica amministrazione e i rapporti con gli enti del Terzo settore (Ets);  
il Codice degli appalti e l'amministrazione condivisa, due principi di pari dignità;  
l'importanza della sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale;  
gli istituti di co-programmazione, co-progettazione, convenzioni con volontariato e associazionismo e per il trasporto di emergenza e urgenza;  
le sfide per la pubblica amministrazione e gli Ets;  
i vantaggi (e i rischi) della amministrazione condivisa.

Per offrire un quadro il più completo possibile agli enti sono analizzate anche le convezioni con le cooperative sociali previste dalla legge n. 381 del 1991.

A cura di: Gianfranco Marocchi, Luca Gori.

In collaborazione con (in ordine alfabetico): Daniele Erler, Lara Esposito, Chiara Meoli, Massimo Novarino.

AGGIORNATO A FEBBRAIO 2022

# Sommario

1. AMMINISTRAZIONE CONDIVISA: UN INQUADRAMENTO GENERALE.....	5
2. I RAPPORTI TRA ENTI PUBBLICI E TERZO SETTORE ALLA LUCE DELL'ART. 55 DEL CODICE DEL TERZO SETTORE .....	6
3. DUE PRINCIPI DI PARI LEGITTIMITÀ: LA COLLABORAZIONE E LA COMPETIZIONE .....	9
4. L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA PRIMA DEL CODICE DEL TERZO SETTORE ....	12
4.1 LA LEGGE 328/2000, I PIANI DI ZONA, LE ISTRUTTORIE DI CO- PROGETTAZIONE .....	12
4.2 REGIONE LIGURIA: I PATTI DI SUSSIDIARIETÀ .....	14
4.3 IN CONCLUSIONE.....	14
5. LA SENTENZA 131/2020 DELLA CORTE COSTITUZIONALE.....	15
6. DOPO LA SENTENZA 131/2020: GLI ALTRI PROVVEDIMENTI CHE LEGITTIMANO L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA.....	18
7. LA CO-PROGRAMMAZIONE .....	20
7.1 DOMANDE E RISPOSTE.....	20
7.2 LA CO-PROGRAMMAZIONE OGGI IN ITALIA E LE SFIDE CHE CI ASPETTANO.....	22
8. LA CO-PROGETTAZIONE .....	24
8.1 DOMANDE E RISPOSTE.....	24
8.2 LA CO-PROGETTAZIONE OGGI IN ITALIA E LE SFIDE CHE CI ASPETTANO ...	27
9. ACCREDITAMENTO .....	28
10. CONVENZIONI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E TERZO SETTORE: UN INQUADRAMENTO GENERALE .....	31
11. LE CONVENZIONI CON ODV E APS .....	34
11.1 IL PROFILO SOGGETTIVO: ODV E APS .....	34

<b>11.2 IL PROFILO OGGETTIVO: ATTIVITÀ O SERVIZI SOCIALI DI INTERESSE GENERALE.....</b>	<b>35</b>
<b>11.3 IL PROCEDIMENTO DI SCELTA DI ODV E APS .....</b>	<b>36</b>
<b>11.4 IL CONTENUTO DELLE CONVENZIONI E I RAPPORTI ECONOMICI .....</b>	<b>36</b>
<b>11.5 IL SIGNIFICATO DI “SE PIÙ FAVOREVOLE RISPETTO AL RICORSO AL MERCATO” .....</b>	<b>38</b>
<b>12. IL SERVIZIO DI TRASPORTO SANITARIO DI EMERGENZA E URGENZA.....</b>	<b>40</b>
<b>12.1 LA COMPETENZA DELLE REGIONI IN TEMA DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI EMERGENZA-URGENZA “IN VIA PRIORITARIA” .....</b>	<b>41</b>
<b>12.2 IL PROFILO SOGGETTIVO: LE ODV AMMISSIBILI .....</b>	<b>43</b>
<b>12.3 IL PROFILO OGGETTIVO: IL SERVIZIO DI TRASPORTO DI EMERGENZA-URGENZA.....</b>	<b>43</b>
<b>12.4 IL PROCEDIMENTO DI SELEZIONE DELLE ODV E I RAPPORTI ECONOMICI: IL RINVIO ALL’ART. 56 SULLA DISCIPLINA DEI RIMBORSI .....</b>	<b>44</b>
<b>12.5 IL PERDURANTE CONTENZIOSO SULLA DISCIPLINA DELL’ART. 57 DEL CODICE DEL TERZO SETTORE.....</b>	<b>45</b>
<b>13. LE CONVENZIONI CON LE COOPERATIVE SOCIALI .....</b>	<b>47</b>
<b>13.1 IL PROFILO SOGGETTIVO .....</b>	<b>47</b>
<b>13.2 IL PROFILO OGGETTIVO .....</b>	<b>48</b>
<b>13.3 IL PROCEDIMENTO DI SELEZIONE .....</b>	<b>50</b>
<b>13.4 ALCUNE CONSIDERAZIONI DI SINTESI .....</b>	<b>51</b>
<b>14. LE SFIDE PER IL TERZO SETTORE .....</b>	<b>53</b>
<b>15. LE SFIDE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE .....</b>	<b>55</b>
<b>16. I VANTAGGI DELL’AMMINISTRAZIONE CONDIVISA.....</b>	<b>57</b>
<b>17. I RISCHI DELL’AMMINISTRAZIONE CONDIVISA.....</b>	<b>60</b>
<b>18. COSA CI ATTENDE NEI PROSSIMI MESI .....</b>	<b>62</b>

## 1. AMMINISTRAZIONE CONDIVISA: UN INQUADRAMENTO GENERALE

In questi mesi sempre più volontari e operatori del Terzo settore hanno preso parte a esperienze di co-programmazione e co-progettazione, in cui i diritti dei cittadini, i loro bisogni, le loro aspirazioni sono state al centro di uno sforzo congiunto delle pubbliche amministrazioni e del Terzo settore. **Si tratta della “amministrazione condivisa”:** un’inedita condivisione di poteri e responsabilità tra enti pubblici e Terzo settore, chiamati a programmare, progettare e agire congiuntamente a favore delle loro comunità.

Un cambiamento epocale, innestato dall’art. 55 del [Codice del Terzo settore \(dlgs 117/2017\)](#) e confermato nel modo più autorevole dalla [sentenza 131 della Corte costituzionale](#), secondo cui l’amministrazione condivisa “realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell’azione sussidiaria” delineata dall’[art. 118 della Costituzione](#); ciò, sempre secondo le parole della Corte, in quanto al Terzo settore “è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell’interesse generale”.

Enti pubblici e Terzo settore, quindi, non sono controparti, l’una che domanda servizi e l’altra che li offre, l’una che definisce cosa fare e l’altra che lo esegue; ma, al contrario, alleati per realizzare insieme una finalità comune.

È chiaro che una simile prospettiva, ben lontana dall’esaurirsi in un tecnicismo amministrativo, richiede a tutti i soggetti coinvolti un cambiamento culturale di grande rilievo e, coerentemente, di ripensare ruoli, compiti e organizzazione.

In questa situazione diventa oltremodo importante condurre un’azione strutturata e articolata su più strumenti che diffonda questi contenuti nel Terzo settore in modo trasversale sia ai territori, sia alle diverse famiglie che lo compongono, possibilmente coinvolgendo anche le amministrazioni pubbliche con cui il Terzo settore interloquisce. Ciò è avvenuto, in questo anno, grazie una molteplicità di iniziative formative, che hanno diffuso tra centinaia di volontari e operatori competenze e consapevolezza; ma si avverte al tempo stesso l’esigenza di ulteriori strumenti, come quello qui presentato.

## 2. I RAPPORTI TRA ENTI PUBBLICI E TERZO SETTORE ALLA LUCE DELL'ART. 55 DEL CODICE DEL TERZO SETTORE

L'art. 55 del Codice del Terzo settore ha contribuito in modo decisivo ad una svolta nelle relazioni tra enti pubblici e Terzo settore, considerati non più soggetti controinteressati – la pubblica amministrazione (Pa) che persegue l'interesse pubblico acquistando prestazioni, il Terzo settore che compete per offrirle alle migliori condizioni di mercato – **ma alleati nell'individuare le strade per assicurare diritti e rispondere ai bisogni dei cittadini.**

La riforma del Terzo settore (legge 106/2016), richiamando il principio di sussidiarietà affermato dall'art. 118 della Costituzione (vedi anche [la sentenza della Corte costituzionale 131/2020](#)), ha posto le basi per costruire questa relazione, configurando il complesso degli enti di Terzo settore (Ets) come “enti privati che promuovono e realizzano attività di interesse generale” e dunque con una finalità analoga a quella della pubblica amministrazione; e ciò viene affermato non con riferimento ad una specifica forma giuridica, ma all'insieme degli enti, quale che sia il modo di operare – azione volontaria e gratuita, mutualità o produzione e scambio di beni e servizi – che li caratterizza. In secondo luogo, la Riforma ha posto le basi per la definizione del confine (i soggetti che ricadono entro il perimetro del Codice del Terzo settore e pertanto sono iscrivibili nel registro unico) e del sistema di controlli a ciò connesso, così da potere avere certezza circa quali soggetti siano identificabili come enti di Terzo settore. L'art. 55 del [Codice del Terzo settore \(dlgs 117/2017\)](#) rappresenta la logica conseguenza di tutto ciò: **enti pubblici ed enti del Terzo settore non sono più metaforicamente seduti dalla parte opposta di un tavolo a contrattare i termini di una compravendita; sono, al contrario, dalla stessa parte del tavolo, uniti dal medesimo intento di realizzare l'interesse generale, congiuntamente impegnati ad esaminare le possibili strade per farlo al meglio e di conseguenza, le strategie per reperire e allocare le risorse a ciò necessarie.**

In sintesi, secondo l'art. 55 del Codice del Terzo settore, le amministrazioni pubbliche (1), 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 (2), assicurano (3) il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento (4) nel rispetto dei principi della [legge 241/1990](#) (5).

Si prova di seguito ad approfondire i punti sopra identificati con i numeri corrispondenti, per rimarcare come l'art. 55 abbia introdotto profonde modifiche rispetto al passato.

- 1) **“Le amministrazioni pubbliche”**: il soggetto chiamato in causa sono le amministrazioni pubbliche, tutte le amministrazioni pubbliche e non solo gli enti locali che tradizionalmente sono considerati come interlocutori dal Terzo settore: e quindi anche le aziende sanitarie, le scuole, l’amministrazione penitenziaria, ecc. L’effetto pratico di questa previsione è già oggi ben visibile, con le prime sperimentazioni di pratiche di amministrazione condivisa anche da parte di soggetti diversi dagli enti locali.
- 2) **“nei settori di attività di cui all’art. 5...”**: il riferimento è all’art. 5 del Codice del Terzo settore, quello che elenca i settori di attività degli enti del Terzo settore. L’oggetto della collaborazione non è più, come in precedenza, limitato al welfare (vedi il capitolo “L’amministrazione condivisa prima del Codice del Terzo settore”), ma investe la generalità degli interventi nei settori di interesse generale citati dal Codice del Terzo settore e quindi il welfare, l’ambito sanitario e socio sanitario, l’educazione e la formazione professionale, la cultura e la salvaguardia del patrimonio culturale, l’ambiente, la cooperazione allo sviluppo, l’housing sociale, l’agricoltura sociale, l’inserimento lavorativo e molto altro.
- 3) **“assicurano”**: indicativo presente, che in linguaggio giuridico significa disporre che qualcosa avvenga e non semplicemente avanzare un’ipotetica opzione. Il tema all’ordine del giorno non è tanto la praticabilità di contenziosi amministrativi per l’ente pubblico che non scelga l’opzione collaborativa (es. la programmazione di azioni di lotta alla dispersione scolastica senza coinvolgere gli enti di Terzo settore che operano in tale campo), quanto l’affermazione, questa sì chiara e certa, della normalità, della naturalità dell’approccio collaborativo. È in sostanza un normale principio di buon andamento della pubblica amministrazione riunire i diversi soggetti, pubblici e di Terzo settore, accomunati dal perseguire l’interesse generale in uno specifico settore, per ragionare insieme su come operare.
- 4) **“forme di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento”**: ciascuno di questi temi è approfondito in un articolo specifico; qui basti evidenziare come si configuri un flusso collaborativo sul piano cronologico e giuridico che parte dalla condivisione della lettura dei bisogni e della scelta delle azioni da realizzare, per poi proseguire nella progettazione di specifici interventi e nella loro realizzazione.
- 5) **“poste in essere nel rispetto dei principi della legge 241/1990”**: questo opportuno riferimento, richiamato anche dalla sentenza 131/2020 della Corte costituzionale, fornisce una base procedimentale solida alle pratiche collaborative; in sostanza risponde alla naturale perplessità dell’amministratore pubblico che, condividendo il principio collaborativo, si chieda a quali norme fare riferimento, dal momento che il Codice dei contratti pubblici, con la sua impostazione fondamentalmente competitiva, appare

chiaramente inadatto allo scopo. La risposta è appunto quella di fare riferimento alla solida e sperimentata legge sul procedimento amministrativo; saranno poi le linee guida approvate con dm 72 del 31 marzo 2021 a operare una sintesi chiara a supporto degli enti pubblici che si interrogano su come configurare un procedimento amministrativo di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento in coerenza con la legge 241/1990.

Nei prossimi capitoli questi temi saranno sviluppati, provando a tracciare un quadro complessivo che delinei sia da un punto di vista culturale che da un punto di vista operativo la portata dell'art. 55 del Codice del Terzo settore.

### 3. DUE PRINCIPI DI PARI LEGITTIMITÀ: LA COLLABORAZIONE E LA COMPETIZIONE

L'enfasi sulla competizione di mercato come unico principio per garantire l'interesse dei cittadini ha in questi decenni pervaso anche le relazioni tra enti pubblici e degli enti del Terzo settore tra loro. Si è diffusa la convinzione che l'unico modo per assicurare il bene delle società – per mettere a disposizione dei cittadini le soluzioni migliori, per evitare collateralismi e collusioni – fosse da una parte concepire enti pubblici e Terzo settore come controparti, la prima che, in solitudine, decide cosa acquistare, la seconda fatta di soggetti in competizione tra loro tendano di aggiudicarsi una commessa di mercato. L'art. 55 del [Codice del Terzo settore](#), la [sentenza 131 della Corte costituzionale](#) e le esperienze che ne sono seguite introducono un modello diverso, in cui l'interesse generale è invece perseguito grazie alla collaborazione degli enti del Terzo settore tra loro e con la pubblica amministrazione. **Ma, nel momento in cui si afferma che ora entrambi i due principi, la competizione e collaborazione, sono presenti e legittimati, si pone con forza la questione di orientarsi e di scegliere a quale dei due riferirsi.**

Prima di addentrarsi in questo tema è opportuna una premessa: la questione si pone, come si vedrà più avanti, relativamente alla co-progettazione, mentre non vi sono motivi validi per non adottare un approccio collaborativo in fase di programmazione. Dunque, nello spirito dell'art. 55, **la lettura dei bisogni, la conseguente definizione del tipo di interventi, l'individuazione delle risorse sono sempre oggetto di condivisione tra i diversi soggetti, pubblici e di Terzo settore che operano per l'interesse generale;** la co-programmazione rappresenta quindi un allargamento degli spazi di partecipazione attiva e democrazia, che genera capitale sociale e coesione. Il procedimento di co-programmazione, inoltre (vedi il capitolo “La co-programmazione”), già include previsioni utili ad equilibrare il momento orizzontale del confronto e le responsabilità dell'amministrazione pubblica che ha competenza istituzionale rispetto ad un determinato ambito e parrebbe quindi immotivato, da parte di un'amministrazione pubblica, trascurare di avvalersi del contributo che i soggetti del Terzo settore possono apportare in tal senso. La questione di come orientarsi tra collaborazione e competizione è invece più sensibile laddove si consideri il momento operativo di progettazione e realizzazione di un intervento, cosa che comporta anche individuare quali enti del Terzo settore debbano essere coinvolti e di conseguenza le risorse pubbliche ad essi accordate. In questo caso **ci si può chiedere se sia più opportuno co-progettare l'intervento con il Terzo settore o selezionare il fornitore della prestazione attraverso un procedimento competitivo, cioè una gara d'appalto.** Se, come si argomenta in questo dossier, competizione e

collaborazione hanno pari dignità, la questione diventa relativa a quando ispirare le relazioni tra enti pubblici e terzo settore all'uno o all'altro dei due principi.

Il primo e fondamentale discrimine riguarda l'oggetto della relazione tra ente pubblico e Terzo settore. Laddove la risposta ad un certo bisogno sociale sia definita e si tratti di individuare il soggetto in grado di offrirla alle migliori condizioni di mercato, si sceglierà la competizione; quando emerge il bisogno di ricercare le soluzioni migliori o di ricodificare insieme un bisogno, si sceglierà la collaborazione. **Quando la risposta è inquadrabile in termini prestazionali (es. un certo numero di ore di una determinata professionalità) si sceglierà la competizione, quando la risposta ha come elemento caratterizzante la capacità di una pluralità di soggetti di coordinarsi e integrarsi, si sceglierà la collaborazione.** Quando le risorse necessarie sono in capo all'ente istituzionalmente responsabile, esso sarà portato a scegliere vie competitive per allocarle, quando sono (o potrebbero essere) in capo ad una pluralità di soggetti pubblici e del Terzo settore, è naturale scegliere strade collaborative. Quando l'insieme degli interventi da realizzare è ragionevolmente stabile nel corso del tempo, è più facile impostare una relazione competitiva, quando sono attese revisioni in itinere ed è richiesta flessibilità, è utile considerare relazioni collaborative.

Esemplificando: se, a fronte della presenza di anziani soli che rischiano di essere impropriamente istituzionalizzati, si ritiene che la risposta migliore sia attivare un certo numero di ore di assistenza domiciliare, si avvierà una competizione per individuare il migliore fornitore di tale prestazione; se si ritiene che lo stesso problema sia meglio affrontabile suscitando e sostenendo la formazione di una rete di sostegno dove insieme si coordinano soggetti che realizzano prestazioni professionali (es. infermieristiche o di assistenza domiciliare), volontari che assicurano compagnia e accompagnamento in azioni della vita quotidiana, iniziative di auto aiuto che coinvolgono altri anziani attivi, risorse di vicinato, ecc. e dove si ritenga qualificante il fatto che questi soggetti, insieme alla pubblica amministrazione, formino una rete integrata e interconnessa, sarà utile dare vita ad un'iniziativa collaborativa.

È evidente che non sempre queste distinzioni sono nette e che esistono casi di confine, ma questo non deve mettere in secondo piano la profonda differenza culturale (prima che giuridica) delle due impostazioni. E non sarà sfuggito come, nella pari legittimità sul piano giuridico delle due opzioni, ad un esame di merito quella collaborativa contenga potenzialità e ricchezza difficilmente conseguibili con operazioni di mero acquisto di servizi sul mercato e costituisca, come ben riaffermato dalla sentenza della Corte costituzionale 131/2020, una diretta e inedita applicazione di un principio costituzionale – il principio di sussidiarietà di cui art. 118, quarto comma della Costituzione – prima nei fatti disatteso; e che, pertanto, quantomeno l'attenta valutazione della possibilità di

percorrere la via dell'amministrazione condivisa anche sul fronte della co-progettazione appare un corretto modo, da parte dell'amministratore pubblico, di adempiere ai propri compiti.

## 4. L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA PRIMA DEL CODICE DEL TERZO SETTORE

L'idea che enti pubblici e Terzo settore possano collaborare, essere alleati, uniti dal perseguimento di una medesima finalità di interesse generale, è affermata con forza dall'art. 55 del [Codice del Terzo settore](#); ma già in anni precedenti troviamo alcune formulazioni, seppure non così chiare e compiute, di ciò che oggi identifichiamo come "amministrazione condivisa".

È utile a questo fine concentrarsi non tanto sui molti casi in cui l'ente pubblico, praticando una sussidiarietà orizzontale anche prima dell'approvazione nel 2001 dell'art. 118 della Costituzione, ha riconosciuto l'operato del Terzo settore come di interesse generale (sono molti casi di contributi al volontariato o le convenzioni con cooperative sociali di inserimento lavorativo), ma sulle relazioni, ben più impegnative, in cui l'ente pubblico non si è limitato a prendere atto della positività di talune azioni del Terzo settore, ma ha deciso di condividere con esso una parte della programmazione e della progettazione degli interventi. Ci interessa quindi verificare i casi in cui la relazione non si è esaurita nel sostegno al terzo settore, ma ha previsto, in modo non occasionale – quindi non nell'ambito di una riunione o di un accordo specifico, ma in virtù di un procedimento definito a ciò finalizzato -, la scelta di co-decidere cosa fare e come farlo.



### 4.1 LA LEGGE 328/2000, I PIANI DI ZONA, LE ISTRUTTORIE DI CO-PROGETTAZIONE

L'esempio più noto sono i Piani di zona – di fatto una forma di co-programmazione – istituiti dalla legge 328/2000, che aveva altresì previsto, nell'ambito di un successivo decreto attuativo, la possibilità di indire "istruttorie di co-progettazione" tra enti pubblici e Terzo settore relativamente a interventi "sperimentali e innovativi".

La 328/2000 è, a seconda del lato da cui la si guardi, una legge visionaria e al tempo stesso una norma appesantita da concezioni a ben vedere già arretrate nel momento in cui la legge veniva pubblicata ([vedi anche questo articolo per approfondire](#)).

Il principale elemento innovativo della 328/2000 relativamente ai temi qui trattati è la scelta di non essere una legge che disciplina i "servizi sociali", ma il "sistema integrato di interventi e servizi sociali", definizione che rimanda ad una concezione dell'intervento sociale che è costitutivamente frutto del concorso e della sinergia di una molteplicità di

soggetti; questa è, a ben vedere, l'eredità fondamentale della 328/2000, che ha reso – anche al di là delle previsioni della norma stessa – soprattutto i piani di zona un momento inedito di partecipazione e co-costruzione tra enti pubblici e Terzo settore.

D'altra parte, la 328/2000 è al tempo stesso una norma debole in termini di concezione del Terzo settore; più debole del dovuto, se si pensa che già nove anni prima, con le leggi 266/1991 e 381/1991, l'idea di soggetti privati che perseguono l'interesse generale era già ben presente nel nostro ordinamento; e se si pensa che il testo della riforma costituzionale che avrebbe introdotto il principio di sussidiarietà all'art. 118 della Costituzione (Legge costituzionale 3/2001) era già stato approvato in prima lettura. La 328/2000, figlia di un periodo segnato dall'assolutismo della competizione di mercato, che si andava affermando culturalmente come via unica per garantire l'interesse generale, esprime una concezione "pragmatica" del Terzo settore: da una parte rinuncia a sviluppare le naturali conseguenze delle leggi del 1991, dall'altra prende atto del fatto che il Terzo settore può contribuire in modo importante e originale alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi. L'equilibrio che emerge da queste spinte contrastanti è quello che si ritrova nella legge: un'enfasi sulla valorizzazione delle capacità progettuali del Terzo settore e sulla necessità che esso sia sostenuto, ma un'impostazione delle relazioni basata essenzialmente su affidamenti tramite appalti che resterà prevalente e quasi esclusiva nei due decenni successivi; un'ammissione del Terzo settore agli istituti che oggi definiamo di "amministrazione condivisa", ma in condizioni specifiche (e formalmente piuttosto restrittive): la co-programmazione (i piani di zona) accessibile agli enti di Terzo settore che contribuiscono "con risorse proprie" e la co-progettazione destinata ai casi di "interventi innovativi e sperimentali". Insomma, l'amministrazione condivisa non come opzione "naturale" e di pari dignità rispetto ad altre, ma introdotta in talune specifiche circostanze. Poi vi è da dire che – anche per l'oggettiva forza evocativa del concetto di "sistema integrato di interventi e servizi" – di fatto, soprattutto per quanto riguarda i piani di zona, vi sono state fasi di entusiasmo in cui tali pratiche sono state aperte senza particolari limitazioni al Terzo settore, mentre le istruttorie di co-progettazione – che a differenza dei piani di zona implicano la definizione di aspetti operativi e dei conseguenti rapporti economici – sono rimaste confinate ad un numero limitato di esempi. Gli stessi piani di zona, dopo un iniziale entusiasmo, in molti contesti territoriali, si sono diradati o si sono limitati ad esprimere orientamenti generali, perdendo la valenza di atti di effettiva programmazione dei servizi e degli interventi sociali.

Infine, va tenuto conto che queste esperienze di amministrazione condivisa si sviluppano in un ambito settoriale ben preciso e connesso alla norma che le ha istituite e quindi nel welfare; nella pratica va comunque tenuto conto che sul territorio nazionale anche di questo termine sono state date definizioni più o meno restrittive, in alcuni casi coinvolgendo comunque anche soggetti di Terzo settore operanti in ambiti limitrofi.



## 4.2 REGIONE LIGURIA: I PATTI DI SUSSIDIARIETÀ

I patti di sussidiarietà istituiti dalla legge 42/2012 della Regione Liguria meritano una specifica menzione tra le diverse normative regionali perché rappresentano quanto di più simile all'art. 55 del Codice del Terzo settore sia stato realizzato (ben) prima dell'art. 55 stesso; tale norma ha dato vita – e questa è una specificità ligure rispetto a norme di altre regioni, rimaste di fatto inattuata – a numerose esperienze concrete e tutt'ora esistenti di patti, spesso ampi e articolati, tra amministrazioni pubbliche e una pluralità di enti del Terzo settore. I patti di sussidiarietà prevedono infatti la possibilità di promuovere – anche da parte del Terzo settore, altra specificità ligure che anticipa l'art. 55 – co-proiezioni a sostegno dell'autonoma capacità del Terzo settore di rispondere ad un bisogno della comunità; elemento qualificante risulta quindi l'effettiva consistenza – già attuale o da svilupparsi tramite il patto – dell'azione autonoma del Terzo settore, sostenuta in via sussidiaria dalla pubblica amministrazione dopo avere comunemente lavorato per trasformare un primo progetto di massima in un progetto esecutivo definitivo.



## 4.3 IN CONCLUSIONE

Prima dell'art. 55 ci sono state in Italia alcune importanti esperienze che oggi definiremmo “di amministrazione condivisa”, che hanno avuto un ruolo importante nel mostrare nei fatti la possibilità e i vantaggi della collaborazione. In assenza di una solida concezione del Terzo settore come soggetto di interesse generale e di una esplicita assunzione di una prospettiva di sussidiarietà, oltre che a causa della accettazione acritica dell'ideologia della competizione e del mercato, sono comunque rimaste abbastanza marginali con l'eccezione di taluni contesti geografici o temporali ben definiti. L'art. 55 del Codice del Terzo settore, soprattutto dopo la sentenza 131 della Corte costituzionale, sta invece aprendo nei fatti l'opportunità di far diventare le esperienze di amministrazione condivisa una via “ordinaria” per “elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale.

## 5. LA SENTENZA 131/2020 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

L'art. 55 sin dai primi mesi ha avuto un effetto dirompente dal punto di vista delle pratiche amministrative. Soprattutto le esperienze di co-progettazione (meno di co-programmazione), prima limitate a poche unità in tutto il Paese, iniziarono a moltiplicarsi. Il fenomeno dell'amministrazione condivisa, diventato in poco tempo significativo, attirò l'attenzione delle istituzioni che in alcuni casi avanzarono talune perplessità – il riferimento è al parere del Consiglio di Stato 2052 dell'agosto 2018 redatto a partire da una richiesta dell'Anac – sulla compatibilità dell'art. 55 con il "diritto eurounitario" in tema di concorrenza e sull'adeguatezza della legge 241/1990 per regolare i procedimenti di co-progettazione. Vi è da dire, ad onore del vero, che accanto alla mobilitazione di studiosi e giuristi nel difendere gli istituti del Codice del Terzo settore, si assistette ad un'ulteriore proliferazione, anche nei mesi successivi al suddetto parere, di esperienze di co-progettazione grazie all'ormai acquisita convinzione, soprattutto da parte degli enti locali, che questa via portasse a risultati sociali altrimenti non conseguibili (si rimanda a questo articolo per una descrizione più ampia di questi fatti). Ma rimaneva comunque un'incertezza di fondo, destinata qua e là a riaffiorare, sulla legittimità di questi strumenti. **La situazione muta radicalmente nel momento in cui sul tema interviene, in modo deciso, ampio e autorevole, la Corte costituzionale con la sentenza 131, pubblicata in data 1° luglio 2020.** La sentenza prende le mosse dal contenzioso tra Stato e Regione Umbria circa una norma che rendeva applicabile alle cooperative di comunità – senza specificare la necessità che esse dovessero assumere la qualifica di impresa sociale e quindi essere incluse nel perimetro del Terzo settore – l'istituto dell'art. 55; oltre ad esprimersi sulla specifica questione, la Corte costituzionale ha nell'occasione sviluppato in modo esteso il tema questione della legittimità dell'art. 55, con un pronunciamento destinato a diventare una pietra miliare nel diritto sui temi del Terzo settore. In primo luogo, la Sentenza 131 sottolinea il legame diretto tra art. 55 del Codice del Terzo settore e art. 118, quarto comma, della Costituzione, conferendo una singolare e potentissima "protezione costituzionale" dell'articolo 55:

*"È in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria".*

*“Il citato art. 55, che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall’art. 118, quarto comma, Cost.”.*

*“Si è identificato così un ambito di organizzazione delle libertà sociali non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle forme di solidarietà che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente”.*

In sostanza, la Corte costituzionale non si limita ad affermare la piena e indiscutibile legittimità dell’articolo 55, ma lo indica come norma che per prima rende operativo il principio di sussidiarietà previsto all’art. 118 della Costituzione riformata nel 2001. Il richiamo al principio di sussidiarietà è ulteriormente esplicitato nella sentenza, che ben inquadra, in coerenza con l’art. 118 della Costituzione, il ruolo attribuito al Terzo settore: “si è quindi voluto superare l’idea per cui solo l’azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una ‘autonoma iniziativa dei cittadini’”, conseguenza del “riconoscimento della profonda socialità che connota la persona umana e della sua possibilità di realizzare una azione positiva e responsabile”. Ne discende una concezione del Terzo settore “come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici, rivolti a perseguire il bene comune, a svolgere attività di interesse generale, senza perseguire finalità lucrative soggettive, sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione e a rigorosi controlli”; tali enti, secondo la Corte, “costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale”

Se questi sono i presupposti, diventa conseguente, per la Corte costituzionale, delineare la natura della relazione tra ente pubblico e Terzo settore indicata dall’art. 55, di cui viene rimarcata la distintività rispetto alle relazioni basate sullo scambio di mercato:

*“Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell’art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la ‘co-programmazione’, la ‘co-progettazione’ e il ‘partenariato’ (che può condurre anche a forme di ‘accreditamento’) si configurano 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. Il modello configurato dall’art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica*

*a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”.*

Questo fondamento comporta al tempo stesso un impegno per i soggetti coinvolti in tale relazione, che non possono di conseguenza considerare gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione come meri tecnicismi, per riproporre quindi in chiave leggermente mutata in senso partecipativo modelli di rapporto precedenti; si tratta al contrario di **addentrarsi in uno scenario governato da regole e responsabilità diverse da quelle del mercato.**

La sentenza 131 della Corte costituzionale entra poi nel merito – senza citarli – dei due principali dubbi avanzati dal Consiglio di Stato nel parere 2052 del 2018 e richiamati in apertura. Rispetto all'ipotesi di contrasto con il “diritto eurounitario”, la sentenza fa notare che “lo stesso diritto dell'Unione ... mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà”. Rispetto alla supposta inadeguatezza della legge 241/1990 a regolare i procedimenti conseguenti all'art. 55, la sentenza richiama invece più volte tale norma come riferimento. In sostanza, le censure del Consiglio di Stato sono nella sostanza dissolte dal “Giudice delle Leggi”. In conclusione la sentenza 131 della Corte costituzionale si pone come spartiacque: dopo di essa risulta difficile sostenere l'illegittimità degli istituti di amministrazione condivisa; si tratta invece di attuarli al meglio, in coerenza con i principi, ben riaffermati dalla Corte, sui quali essi si poggiano.

## 6. DOPO LA SENTENZA 131/2020: GLI ALTRI PROVVEDIMENTI CHE LEGITTIMANO L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Il terribile 2020, l'anno dei lutti e delle sofferenze per il Covid, è anche l'anno in cui vengono approvati alcuni provvedimenti di estremo interesse per chi si occupa di amministrazione condivisa, come già si è detto nel capitolo "La sentenza 131/2020 della Corte costituzionale". Ad essa sono seguiti almeno tre ulteriori provvedimenti di grande rilievo che saranno di seguito sinteticamente commentati.

Il primo è la legge della Regione Toscana 65/2020 "Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano". Il motivo per cui tale norma è interessante (anche per i non toscani) è che si tratta della prima legge regionale organica sul Terzo settore concepita e approvata dopo il Codice del Terzo settore e che quindi ne recepisce le impostazioni fondamentali, comprese quelle relative all'amministrazione condivisa. Sebbene vada chiarito che l'assenza di una legge regionale non precluda in alcun modo la possibilità di utilizzare l'art. 55 (tanto è vero che vi sono centinaia di esperienze di applicazione in tutte le regioni), sicuramente la sua presenza costituisce un elemento di ulteriore incoraggiamento e favorisce lo sviluppo di iniziative di qualità (per un approfondimento si rimanda [a questo articolo](#)).

Il secondo provvedimento è la modifica al Codice dei contratti pubblici approvata in sede di conversione in legge del "DL semplificazioni" (dl 76/2020). Le modifiche introdotte (per il cui approfondimento si rimanda a [questo articolo](#)) introducono in tre parti del testo delle formule quali "fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117" o simili che in sostanza rappresentano un riconoscimento (da parte dello stesso Codice degli appalti!) della pari dignità tra le relazioni instaurate a seguito di competizione e quelle che discendono dall'amministrazione condivisa.

Il terzo atto è rappresentato dalle "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore" approvate con dm 72 del 31 marzo 2021. Si tratta di un testo decisivo per diffondere le pratiche di amministrazione condivisa. Dopo una parte introduttiva in cui sono ripercorsi le basi giuridiche e culturali dell'amministrazione condivisa ed è offerto un inquadramento generale dei diversi istituti, le linee guida trattano in modo approfondito ciascuno di essi: la co-programmazione, la co-progettazione, l'accreditamento, le convenzioni con associazioni di promozione sociale

e organizzazioni di volontariato e le convenzioni per il trasporto sanitario di emergenza e urgenza. La logica delle linee guida è quella di indicare i requisiti amministrativi minimi di ciascun procedimento, ferma restando la sua declinazione effettiva e operativa in capo all'autonomia di ogni singolo ente. In sostanza, grazie a questo documento, ogni amministratore pubblico, anche in contesti più piccoli e deboli, dispone di una guida certa per operare in sicurezza nell'ambito dell'amministrazione condivisa. Non deve infine sfuggire che il dm 72 del 31/3/2021, a firma del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali – quindi a livello statale – recepisce un accordo assunto in Conferenza unificata il 25 marzo 2021: questo a significare che le articolazioni territoriali della pubblica amministrazione sono state protagoniste della scrittura del documento, che rappresenta pertanto un punto di incontro virtuoso e già condiviso tra i diversi livelli di amministrazione.

Grazie alla sentenza 131 della Corte costituzionale e agli atti qui richiamati, **possiamo oggi dire che non sussistano più dubbi circa la legittimità dell'amministrazione condivisa**; questo non ci esime – anzi, ci impegna maggiormente – a dedicare pensiero ed energia al quando tale soluzione è coerente e vantaggiosa e al come metterla in pratica nel modo migliore.

In tale sforzo, che rappresenta l'agenda di lavoro dei prossimi anni, è preziosa, oltre alla competenza di chi studia e approfondisce questi temi, l'esperienza dei tanti soggetti pubblici e del Terzo settore che stanno in questi anni sperimentando in prima persona soluzioni di amministrazione condivisa, accumulando competenze che è prezioso condividere a vantaggio di tutti.

## 7. LA CO-PROGRAMMAZIONE

Attraverso un procedimento di co-programmazione, l'ente pubblico istituzionalmente responsabile degli interventi in un settore di interesse generale (in veste di amministrazione procedente, che guida quindi il procedimento), eventuali altri enti pubblici le cui competenze hanno elementi di intersezione con il settore in questione e gli enti del Terzo settore che desiderano prendere parte ai lavori avendone i requisiti, lavorano congiuntamente per meglio individuare e definire i bisogni e le loro evoluzioni, per individuare le strategie di risposta a tali bisogni – e quindi quali tipi di intervento, quali servizi o iniziative attuare – e per individuare le risorse – in senso lato: risorse economiche, strumenti, competenze, fattori immateriali, ecc. – esistenti e mobilitabili e quelle che sarebbero utili sebbene non presenti per raggiungere gli obiettivi di risposta ai bisogni prima individuati.



### 7.1 DOMANDE E RISPOSTE

**Perché si sceglie di co-programmare?** Perché si ritiene che, grazie al concorso della pluralità di soggetti presente ai tavoli e tramite il confronto tra i diversi punti di vista di cui sono portatori, sia possibile giungere ad una più ricca lettura dei bisogni e ad una migliore analisi circa gli interventi da attivare, individuando altresì una pluralità di risorse – comprese talune non conosciute dall'amministrazione procedente – che possono essere coinvolte e attivate per rispondere ai bisogni individuati.

**Come si avvia la co-programmazione?** È avviata dall'ente pubblico istituzionalmente responsabile relativamente ad un determinato settore di interesse generale (amministrazione procedente); l'amministrazione può agire di propria iniziativa o avendo valutato coerente con le proprie priorità un'istanza avanzata da uno o più enti del Terzo settore.

**Chi prende parte alla co-programmazione?** I soggetti individuati dall'amministrazione procedente sulla base di un Avviso ad evidenza pubblica. L'evidenza pubblica deve essere conservata – giacché si tratta di contribuire a formare un indirizzo delle politiche pubbliche – anche nel caso sia stato uno specifico ente o gruppo di enti di Terzo settore a dare l'impulso, con una propria istanza, al procedimento di co-programmazione. In tale

Avviso saranno indicati i criteri – ragionevolmente connessi agli obiettivi della co-programmazione – per individuare gli enti da ammettere ai tavoli di lavoro (ad esempio il fatto di avere competenze ed esperienza nel settore di interesse generale in questione). N.B.: non necessariamente i soggetti che co-programmano su un certo tema sono gli stessi che, eventualmente, poi, co-progettano (vedi il capitolo “La co-progettazione”); nella fase di co-programmazione potrebbero ad esempio essere coinvolti enti di rappresentanza come il Forum Nazionale del Terzo settore, università e centri di ricerca, ecc. il cui contributo è utile in fase di individuazione dei bisogni, ma che non hanno poi un ruolo operativo nella progettazione e realizzazione di specifici interventi.

**Su quali temi si può co-programmare?** Su tutti i temi connessi ai settori di interesse generale citati dalla riforma del Terzo settore.

**Chi guida i tavoli di lavoro?** L’amministrazione precedente o, su sua indicazione, un soggetto terzo con il ruolo di facilitatore.

**Come si conclude un procedimento di co-programmazione?** Si conclude con un documento di sintesi approvato dal gruppo di lavoro o, laddove emergessero letture inconciliabilmente diverse dei bisogni e quindi delle strategie di intervento per rispondervi, con più documenti di sintesi consegnati all’amministrazione precedente.

**Ad esito di un procedimento di co-programmazione si destinano risorse?** Certamente non si destinano risorse a singoli enti del Terzo settore (questo semmai avviene per effetto di una co-progettazione); possono essere destinate risorse – in modo puntuale o orientativo, ad esempio prevedendo una priorità di spesa – a determinati tipi di intervento (es. scegliere di destinare risorse a interventi residenziali o domiciliari o diurni rivolti a persone con disabilità, in coerenza con l’analisi dei bisogni sviluppata nella co-programmazione). In ogni caso serietà vuole che l’amministrazione precedente avvii la co-programmazione entro un contesto tale da rendere i lavori non un mero ipotetico esercizio di confronto su un tema, ma un contributo effettivo e operativo circa gli indirizzi che l’amministrazione vorrà assumere.

**Gli esiti di una co-programmazione sono obbligatoriamente adottati dall’amministrazione precedente?** Come evidenziano le linee guida, non vi è un automatismo, dovendo gli esiti della co-programmazione essere inseriti in un quadro più ampio di indirizzi e priorità dell’ente; al di là del dato giuridico, vale quanto detto sopra in termini di serietà: se l’esito di una co-programmazione fosse del tutto ignorato e disatteso, difficilmente l’ente troverebbe ulteriori successive disponibilità ad impegnarsi da parte del Terzo settore.

**Gli interventi individuati in sede di co-programmazione devono essere oggetto di successive co-progettazioni?** Non necessariamente, in quanto le risposte ai bisogni individuati possono richiedere ad esempio acquisto di beni e servizi da fornitori esterni, modifiche organizzative nell'operato dell'amministrazione precedente (ad esempio una riorganizzazione dei propri servizi), contributi monetari ai cittadini o altre azioni rispetto alle quali non è pertinente una co-progettazione. Certamente laddove un ente pubblico abbia assunto la strada dell'amministrazione condivisa può essere coerente, laddove pertinente, dare seguito al coinvolgimento del Terzo settore attraverso successive co-progettazioni.

**Dove si possono trovare informazioni generali su come va gestito un procedimento di co-programmazione?** Le linee guida approvate con dm 72 del 31/3/2021 contengono chiare indicazioni sugli elementi minimi che caratterizzano questo tipo di procedimento, essendo la definizione di dettaglio lasciata all'autonomia amministrativa del singolo ente.

**In che rapporto si pongono, rispetto al settore del welfare, la co-programmazione e i piani di zona?** Da una parte una co-programmazione su un tema specifico (es. sui minori o sulla povertà) può inserirsi all'interno di un piano di zona, dall'altra, a ben vedere, il piano di zona stesso è un esempio di co-programmazione.



## 7.2 LA CO-PROGRAMMAZIONE OGGI IN ITALIA E LE SFIDE CHE CI ASPETTANO

Anche se, a rigor di logica, la co-programmazione è antecedente alla co-progettazione, in questi anni in Italia si è iniziato a co-progettare in modo consistente (anche se non sempre in modo corretto), ma a co-programmare poco; forse, a ben vedere, ancor prima della co-programmazione, è il concetto stesso di programmazione ad essere andato in crisi, nell'ambito di servizi spesso appiattiti su risposte emergenziali a bisogni pressanti e pertanto non in grado di guardare ad orizzonti futuri per ripensarsi.

Va però osservato che, ad esito delle migliori esperienze di co-progettazione, spesso enti pubblici e partner del Terzo settore hanno avvertito il bisogno di dare vita, in questi ultimi mesi, ad esperienze di co-programmazione, essendosi resi conto della parzialità di un processo di amministrazione condivisa il cui oggetto non sia stato frutto di uno sforzo di lettura e programmazione congiunta. Quindi è ragionevole attendersi che nei prossimi mesi queste esperienze tenderanno a crescere.

Questo comporta per il Terzo settore una sfida non banale. Anch'esso è spesso affaticato sulla gestione ordinaria, mentre la co-programmazione richiede competenze e investimenti nello studio e nell'analisi dei fenomeni e la capacità di sviluppare un pensiero

innovativo immaginando scenari futuri. Una partecipazione non marginale ad un tavolo di co-programmazione richiede che il Terzo settore – non necessariamente un singolo ente – sappia proporre e argomentare contributi di pensiero originali, adeguatamente supportati da dati, conosca e sia in grado di riproporre buone prassi realizzate in altri contesti nazionali ed europei, ecc.: tutte cose che non nascono dal nulla, ma che richiedono investimenti organizzativi consapevoli.

## 8. LA CO-PROGETTAZIONE

Attraverso un procedimento di co-progettazione, l'ente pubblico istituzionalmente responsabile degli interventi in un settore di interesse generale (in veste di amministrazione procedente, che guida quindi il procedimento), eventuali altri enti pubblici le cui competenze hanno elementi di intersezione con il settore in questione e gli enti del Terzo settore che desiderano prendere parte ai lavori avendone i requisiti, lavorano congiuntamente per definire e realizzare interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti nell'ambito dei settori di interesse generale. Se nella co-programmazione si leggono i bisogni e le priorità di intervento, nella co-progettazione ci si occupa della progettazione e della successiva realizzazione di uno specifico intervento sociale, generalmente valorizzando l'integrazione tra una pluralità di soggetti – enti pubblici, imprese sociali, volontariato, associazionismo – che scelgono di lavorare in modo sinergico avendo come obiettivo condiviso la risposta ad uno specifico bisogno sociale. Tra gli strumenti di amministrazione condivisa, la co-progettazione è stata quella che ha visto negli ultimi cinque anni un maggiore sviluppo; sono oggi alcune centinaia le esperienze di co-progettazione nel nostro paese, pur se di qualità molto diversa.



### 8.1 DOMANDE E RISPOSTE

**Quando avviare la co-progettazione e quando l'appalto di servizi?** L'appalto è lo strumento utile ad individuare il miglior fornitore di una prestazione definita, facendolo emergere da una competizione; la co-progettazione si attua quando si ritenga utile far emergere, in ottica di sostegno sussidiario a quanto il Terzo settore può esprimere e tramite un lavoro comune tra ente pubblico ed enti del Terzo settore, un progetto condiviso identificando insieme e grazie alla sinergia dei soggetti presenti al tavolo le migliori risposte ad uno specifico bisogno sociale (vedi il capitolo “Due principi di pari dignità: la collaborazione e la competizione”).

**In una co-progettazione, qual è la normativa di riferimento dal punto di vista del procedimento? Il Codice dei contratti pubblici?** No, il procedimento di co-progettazione è realizzato ai sensi della legge 241/1990; le linee guida approvate con il dm 72 del 31/3/2021 costituiscono una traccia per applicare tale norma ad un procedimento di

amministrazione condivisa. Inoltre si può fare riferimento, nel caso in cui siano esistenti, a leggi regionali o regolamenti dello specifico ente relativamente alle relazioni tra enti pubblici e Terzo settore.

**Su quali temi si può co-progettare?** Su tutti i settori di interesse generale citati dalla riforma del Terzo settore.

**La co-progettazione deve includere anche la successiva realizzazione delle azioni co-progettate?** Non è la legge ad imporlo, ma è chiaro che da un punto di vista sostanziale sarebbe del tutto contraddittorio affermare la necessità di rispondere ad un bisogno attraverso l'integrazione e la sinergia di più risorse, per poi affidare frazioni di singole azioni attraverso appalti. Se si sceglie la via dell'amministrazione condivisa, è opportuno farlo dall'inizio alla fine!

**Come si avvia una co-progettazione?** È avviata dall'ente pubblico istituzionalmente responsabile relativamente ad un determinato settore di interesse generale (amministrazione procedente); la scelta di co-progettare può derivare da un'autonoma scelta di tale ente, da una proposta di uno o più enti del Terzo settore ritenuta dall'amministrazione coerente con le proprie finalità e può essere logica conseguenza di un procedimento di co-programmazione ad esito del quale si sono individuate come prioritarie talune azioni che si prestano ad essere sviluppate e realizzate con la co-progettazione. La co-progettazione prevede un Avviso pubblico in cui la pubblica amministrazione invita gli enti del Terzo settore aventi i requisiti a partecipare al procedimento, esplicita in un documento progettuale gli obiettivi che si intendono perseguire, individua le risorse iniziali che mette a disposizione e delinea le regole con cui si lavorerà nel corso della co-progettazione.

**Come si individuano i soggetti con cui l'amministrazione realizza la co-progettazione?** Si individuano con un procedimento di evidenza pubblica dove sono indicati i criteri (es. esperienza in uno specifico settore di attività, idee progettuali per rispondere al bisogno individuato, ecc.) con cui individuare i partner del Terzo settore.

**L'amministrazione individua un partner unico o una pluralità di partner?** Si tratta di una scelta discrezionale dell'amministrazione. Nel primo caso si privilegia l'organicità della risposta e, spesso, il carattere di soggetto collettivo del partner unico (generalmente un raggruppamento che già include una pluralità di partecipanti); nel secondo caso il progetto risulta dal confronto tra una pluralità di partner ammessi al tavolo di co-progettazione, configurando un processo a volte non semplice, ma – quando condotto con successo – molto ricco in termini di risultati.

**Cosa avviene una volta individuati i partner?** Sono avviati dei tavoli di lavoro in cui, a partire dal documento progettuale in cui l'amministrazione individua i bisogni e dalle proposte dei partner di Terzo settore, si lavora, attraverso il confronto e la composizione di punti di vista, alla redazione di un progetto definitivo, generalmente con l'aspirazione a giungere, se possibile, ad un progetto unificato che sappia mettere a sistema in modo integrato le diverse risorse e proposte.

**Chi guida i tavoli di lavoro?** L'amministrazione procedente o, su sua scelta, un soggetto terzo con il ruolo di facilitatore.

**Cosa avviene se un tavolo con una pluralità di partner non trova l'accordo sul progetto da presentare?** L'avviso pubblico dovrà aver previsto come agire, ragionevolmente con la scelta da parte dell'amministrazione tra due o più progetti concorrenti, per poi continuare la co-progettazione con quello individuato come migliore.

**Come si conclude un procedimento di co-progettazione.** Si conclude con l'approvazione di un progetto definitivo che, se ritenuto dal dirigente coerente con i bisogni indicati nel documento progettuale allegato al bando, origina, ai sensi dell'art. 11 della legge 241/1990, una convenzione tra i soggetti coinvolti per la realizzazione di quanto insieme co-progettato. Tale progetto definitivo comporta anche la scelta sull'allocazione delle risorse disponibili (vedi punto successivo) tra i vari partner, in coerenza con le azioni che, secondo il progetto condiviso, ciascuno è chiamato a svolgere.

**Da cosa sono formate le "risorse disponibili"?** Dalle risorse che l'amministrazione ha individuato sin dal momento dell'avviso pubblico; dalle risorse che i partner di Terzo settore hanno assicurato nelle proprie proposte (risorse economiche, immobili, strumenti di lavoro, volontari, ecc.); se l'Avviso (opportunamente!) lo prevede, dalle risorse che il partenariato pubblico e di Terzo settore così formatosi è in grado di reperire nel corso del progetto da fonti diverse (progettazione su bandi regionali o comunitari, bandi di enti filantropici, attività di mercato, ecc.).

**Quali possibilità ci sono di rivedere il progetto in corso d'opera?** Indicandolo nell'Avviso pubblico, è possibile prevedere periodiche verifiche dell'impianto progettuale, adeguandolo al mutare dei bisogni e alle indicazioni provenienti dalle azioni via via svolte. Indubbiamente questo procedimento offre spazi di flessibilità sconosciuti agli appalti di servizi.

**Dove si possono trovare informazioni generali su come va gestito un procedimento di co-progettazione?** Le linee guida approvate con dm 72 del 31/3/2021 contengono chiare

indicazioni sugli elementi minimi che caratterizzano questo tipo di procedimento, essendo la definizione di dettaglio lasciata all'autonomia amministrativa del singolo ente.



## 8.2 LA CO-PROGETTAZIONE OGGI IN ITALIA E LE SFIDE CHE CI ASPETTANO

L'aumento dei casi di co-progettazione è stato in questi anni repentino e per certi versi sorprendente; oggi appare necessario lavorare sulla qualità di queste esperienze, che spesso, al di là dello strumento giuridico, tradiscono una eccessiva continuità con la logica degli affidamenti di servizi; è auspicabile che l'approvazione delle linee guida contribuisca a diffondere procedimenti di maggiore qualità.

Un tema particolarmente sensibile è dato dai casi in cui l'amministrazione, spesso avendo apprezzato gli esiti di alcune co-progettazioni di entità minore, sceglie di ripensare come co-progettazioni interventi sino ad oggi oggetto di affidamento; si tratta di un processo virtuoso nella misura in cui assuma in modo effettivo e autentico il significato della co-progettazione e dunque non includa nel documento progettuale servizi da realizzare, ma bisogni a cui dare risposta, lasciando poi ai tavoli l'elaborazione delle soluzioni più adeguate.

Accanto alle sfide già evidenziate a proposito della co-programmazione – la capacità di elaborare proposte adeguate –, la co-progettazione sfida il Terzo settore sul fronte della capacità di integrazione: non si tratta di pensarsi come soggetti singoli, ma come rete territoriale collaborativa in cui ciascuno soggetto vede negli altri una risorsa per completare la propria azione; che è cosa molto diversa dal concordare una suddivisione di risorse tra soggetti e azioni che poi procedono in modo indipendente e parallelo.

## 9. ACCREDITAMENTO

In premessa, è bene segnalare che, mentre relativamente a co-programmazione e co-progettazione il dettato normativo è accompagnato da numerosi casi di applicazione pratica, nel caso dell'accREDITAMENTO ai sensi del dlgs 117/2017 le applicazioni della norma sono sporadiche (ad esempio il caso di Brescia su interventi domiciliari rivolti ad anziani) e non sufficienti a consentire, a oggi, di esprimersi in modo compiuto su questo strumento di amministrazione condivisa; e dunque quanto qui indicato necessiterà senz'altro di successive revisioni sulla base delle effettive pratiche che si svilupperanno nei prossimi mesi.

In secondo luogo, va chiarito che **l'accREDITAMENTO in questione non è sovrapponibile a quello introdotto in ambito sanitario e normato dal dlgs 502/1992 e dalle successive normative nazionali e regionali in materia**; chiaramente la presenza di due pratiche ugualmente denominate e in un ambito settoriale talvolta simile può creare ambiguità. Ad oggi la fonte interpretativa più autorevole è senz'altro offerta dalle linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore (dm 72 del 31 marzo 2021) e a queste si farà riferimento per descrivere le forme di applicazione di questo istituto.

Preliminarmente, va chiarito che l'accREDITAMENTO previsto dall'art. 55 del dlgs 117/2017 appare come **una particolare declinazione della co-progettazione che si caratterizza per una forma peculiare di "individuazione degli enti di terzo settore con cui attivare il partenariato" e poi di gestione della fase operativa.**

Stando alle linee guida, l'accREDITAMENTO potrebbe essere uno strumento utile laddove – ferma restando l'utilità del co-progettare insieme una rete integrata di risposta ai bisogni del territorio, l'effettiva realizzazione degli interventi, così da assicurare ad esempio la più ampia copertura territoriale dei bisogni, la presenza di offerte tali da rispondere al complesso dei possibili destinatari, la migliore integrazione possibile tra competenze di soggetti diversi, ecc. – le azioni da realizzare implicino l'incontro tra specifici bisogni / preferenze / gusti / esigenze di un cittadino e le caratteristiche dell'intervento che può essere messo in atto da uno o più enti del Terzo settore accREDITATI.

Fermo restando, come già detto prima, il ruolo dei tavoli di co-progettazione, si possono scegliere forme diverse per organizzare la rete di risposta ai bisogni: o attivando uno specifico intervento concordemente individuato (ad esempio un servizio di assistenza

domiciliare, un progetto di animazione culturale rivolto ai giovani, ecc.) e da realizzarsi come descritto nel capitolo “La co-progettazione”, o grazie alla presenza di un certo numero di potenziali offerte – che si sono tra loro coordinate ai fini sopra indicati – essendo ciò seguito da una scelta del cittadino o una scelta tecnica dell’amministrazione per determinare quale soggetto della rete attivare in risposta al bisogno di una specifica persona.

**Proviamo a fare alcuni esempi.** Si intende assicurare una rete di risposte ai bisogni delle persone anziane che vivono presso il proprio domicilio. Si accreditano soggetti sulla base di loro requisiti (professionali, di esperienza, di capacità di creare reti, ecc.). A questo punto, se si fosse in regime di mercato, tali soggetti inizierebbero a competere per aggiudicarsi il maggior numero di utenti possibili; invece, iniziano un percorso di co-progettazione in cui possono definire congiuntamente le forme migliori di presa in carico delle persone, individuare aree territoriali di azione anche parzialmente sovrapposte, ma tali comunque da non escludere alcun cittadino dalla possibilità di fruire degli interventi, o per sviluppare ciascuno proprie specializzazioni circa particolari bisogni dei cittadini, per darsi delle strutture comuni (ad esempio un numero verde a cui i cittadini possono chiamare, software di gestione degli interventi, formazione) e per costruire relazioni reciproche che assicurino comunque una pluralità di risposte (professionali, di compagnia, accompagnamento, ecc.) realizzate da più soggetti (imprese sociali, volontariato, associazioni) entro progetti unitari, ecc.

**Solo dopo questo momento di co-progettazione vi è la scelta** – del cittadino o suoi familiari, quando in condizione di farlo; dell’amministrazione, negli altri casi – di dare risposta al bisogno di uno specifico cittadino attivando un certo nodo di questa rete creatasi grazie alla coprogettazione.

**Il momento dell’accreditamento ha quindi, come rimarcano le linee guida, un valore “autorizzativo”:** ci dice che certi soggetti sono in grado di realizzare un certo intervento e li individua quindi come protagonisti della successiva fase di co-progettazione in cui si definiranno le caratteristiche degli interventi da realizzare.

L’accreditamento deve mantenere caratteristiche di “apertura” che consentano anche a soggetti di Terzo settore che diventino in grado di contribuire alla risposta al bisogno in un periodo successivo a quello dell’Avviso pubblico originario di essere inseriti nella rete; è possibile quindi che l’elenco sia aperto (in qualsiasi momento è possibile richiedere di esservi ammessi, avendone i requisiti) o che periodicamente (ad esempio ogni sei mesi) vengano valutate nuove richieste in una finestra temporale specifica. L’accreditamento può essere “a tempo indeterminato” (sino, si intende, che i requisiti indicati nell’avviso vengono mantenuti) o per un tempo definito (ad esempio cinque anni). In ogni caso il complesso di queste disposizioni devono restituirci un quadro che non precluda a nuovi soggetti di essere riconosciuti come accreditati.

L’accreditamento non comporta di per sé un flusso di risorse a vantaggio dell’accreditato, limitandosi a definire criteri per la successiva definizione degli importi – corrisposti

dall'amministrazione, dal cittadino o da entrambi – in caso di attivazione di uno specifico intervento. L'attivazione dell'intervento può avvenire a seguito della scelta del destinatario (ad esempio un giovane che sceglie di prendere parte ad una determinata attività culturale o formativa), sia che avvenga con denaro proprio sia con un potere di spesa in parte o totalmente trasferito dall'amministrazione (ad esempio voucher, rimborsi, ecc.); oppure può essere conseguente ad una scelta tecnica da parte dell'amministrazione laddove il destinatario non possa credibilmente compiere una scelta consapevole, né possano farlo persone a lui prossime (genitori, parenti, ecc.) in sua vece, come nel caso di un minore da avviare ad un servizio residenziale. Laddove la determinazione di quale soggetto accreditato attivare sia adempiuta dalla pubblica amministrazione, il criterio di scelta deve essere puramente tecnico, magari derivante dalle caratteristiche del sistema di risposta al bisogno definito in fase di coprogettazione, dove possono essere stati indicati ad esempio i soggetti più competenti per un determinato tipo di bisogno (nell'esempio degli interventi residenziali rivolti a minori, identificabili per età, territorio, problematica prevalente, ecc.).

La sfida centrale per l'accreditamento, cui solo le pratiche concrete potranno dare risposta, è quella di riorientare uno strumento nato in un contesto di mercato nell'ambito dell'amministrazione condivisa; **va quindi chiarito che l'accreditamento qui ipotizzato non trova fondamento in una dottrina della competizione**, di risposte individualizzate ai bisogni sociali che vengono ottimizzate dalla concorrenza tra unità di offerta che provano a prevalere le une sulle altre, ma nella scelta di articolare un sistema complesso di bisogni individuali **entro una rete di risposte in cui ciascun soggetto del Terzo settore si sente parte attiva e responsabile di un sistema di interventi che ha collaborato a costruire**. Il momento fondamentale di un accreditamento ex art. 55 non risiede dunque nella scelta di uno specifico ente del Terzo settore da parte del cittadino o dell'amministrazione, ma nello sforzo a monte di costruire, come complesso di enti co-progettanti e insieme all'amministrazione procedente, modelli di risposta integrati e completi, tali da soddisfare l'insieme dei bisogni sociali che possono presentarsi.

## 10. CONVENZIONI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E TERZO SETTORE: UN INQUADRAMENTO GENERALE

Le convenzioni costituiscono una delle forme tipiche con cui alcuni enti del Terzo settore possono concludere accordi collaborativi con le pubbliche amministrazioni. Le linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali di Anac n. 32 del 20 gennaio 2016 le definiscono, in termini generali, come “lo strumento giuridico mediante il quale il soggetto pubblico riconosce in capo all’organizzazione i requisiti necessari per il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico, mette a disposizione di tale soggetto le risorse necessarie per il perseguimento degli obiettivi predefiniti, controlla, verifica e valuta l’operato dell’organizzazione con riferimento all’attività affidata”.

Esse erano già previste nella legge n. 266 del 1991 (art. 7), in tema di organizzazioni di volontariato (Odv), e nella legge n. 383 del 2000 (art. 30), in tema di associazioni di promozione sociale (Aps). In tema di cooperazione sociale, la legge n. 381 del 1991 prevede una tipologia di accordo, denominata anch’essa convenzione, riservata alle cooperative sociali cosiddette di tipo B “per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi” (art. 5).

La riforma del Terzo settore prevede, oggi, una norma a carattere generale (art. 56 del Codice del Terzo settore), che disciplina le convenzioni della pubblica amministrazione con Odv e Aps per lo “svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale”. La riforma introduce poi una norma ad hoc dedicata alle convenzioni per il trasporto sanitario di emergenza-urgenza (art. 57). Attualmente, le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore (dm n. 72 del 2021) offrono una interpretazione importante della portata di tali disposizioni. Sopravvive, inoltre, la fattispecie delle convenzioni previste dall’art. 5 della legge n. 381 del 1991.

Per esemplificare la lettura, le diverse fattispecie saranno esaminate separatamente. In via generale, tuttavia, è importante sottolineare che questi specifici accordi sono tutti riconducibili alla matrice dell’art. 11 della legge n. 241 del 1990, e rispondono alla medesima ratio: **sottrarre alcuni soggetti, in possesso di una determinata qualifica del Terzo settore, alla disciplina dei contratti pubblici** (dlgs n. 50 del 2016), **stabilendo un**

**regime speciale di rapporto con la pubblica amministrazione in virtù della particolare meritevolezza del loro agire.**

Tali accordi, quindi, si distinguono rispetto agli accordi conclusi ai sensi dell'art. 55 del Codice del Terzo settore nell'ambito della co-progettazione. Quest'ultimi, infatti, possono essere conclusi fra qualsiasi ente del Terzo settore e la pubblica amministrazione e possono avere ad oggetto qualsiasi attività di interesse generale. Essi, inoltre, sono finalizzati "alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti", alla luce degli strumenti di co-programmazione. L'oggetto dell'accordo di co-progettazione, quindi, è definito all'interno di un procedimento amministrativo nel quale vi è sia "convergenza di obiettivi", sia "aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico". In particolare, l'aggregazione di risorse può avvenire, dal lato pubblico, attraverso contributi di cui all'art. 12 della legge n. 241 del 1990 e, dal lato degli Ets, attraverso contributi economici, beni immobili o mobili, opere dell'ingegno, ecc. **È nella condivisione che si realizza la progettazione.** Pertanto, gli accordi hanno un certo tasso di atipicità intrinseca, nel senso che rispondono alle esigenze emergenti da ciascun tavolo di co-progettazione: pertanto, le singole clausole "creano", di volta in volta, un reticolo di diritti, obblighi, facoltà, ecc. in relazione all'obiettivo da conseguire.

Le convenzioni previste dal Codice del Terzo settore (artt. 56 e 57), invece, presuppongono che sia la pubblica amministrazione a definire l'oggetto del possibile accordo, ad indire una selezione e a scegliere, sulla base di procedure comparative, l'ente o gli enti con i quali sottoscrivere l'accordo. Le Odv e le Aps, quindi, partecipano a tali procedure e la selezione avviene sulla base dei criteri indicati negli atti di indizione. Le stesse convenzioni devono rispondere ad una serie di requisiti obbligatori, sanciti dalla legge.

**Quindi, nelle convenzioni è la pubblica amministrazione che definisce le modalità di intervento, lasciando gli aspetti attuativi agli Ets. Nella co-progettazione, invece, la Pa individua "bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione", ma la costruzione degli interventi è rimessa alla responsabilità congiunta di Terzo settore e Pa, la quale può essere chiamata a modificare la propria organizzazione, il proprio funzionamento, le regole di rendicontazione e misurazione dei risultati, ecc. Ciò spiega anche perché, mentre nella convenzione gli interlocutori sono solo Odv e Aps, nella co-progettazione è l'intero Terzo settore.**

Si tratta, quindi, di una dinamica giuridica significativamente diversa da quella della co-progettazione e da non confondere. Certamente, all'esito di un procedimento di co-programmazione, sarà possibile per la pubblica amministrazione precedente stabilire, motivatamente, se sia più opportuno attivare un procedimento di co-progettazione, oppure se indire procedimenti per la stipula di convenzioni o, ancora, ricorrere ai moduli del Codice dei contratti pubblici, avendo come obiettivo il rafforzamento del principio di sussidiarietà orizzontale. Fondamentale "chiave di volta" – la definisce il Tar Puglia - Lecce, sez. II, 30 dicembre 2019, n. 2049 – è l'aspetto della motivazione: spetta alla Pa motivare in forma logica, razionale, coerente, non distonica con il panorama costituzionale e sovranazionale di riferimento la scelta dello strumento da mettere in campo.

## 11. LE CONVENZIONI CON ODV E APS

Il nuovo art. 56 del Codice del Terzo settore prevede che **le amministrazioni pubbliche possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel registro unico nazionale del Terzo settore (Runts), convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi (quindi, non degli associati) di attività o servizi sociali di interesse generale**, a condizione che tali convenzioni si rivelino – secondo la formulazione del legislatore – “più favorevoli rispetto al ricorso al mercato”.



### 11.1 IL PROFILO SOGGETTIVO: ODV E APS

In primo luogo, la legge limita la possibilità della pubblica amministrazione di concludere convenzioni con le sole Odv ed Aps. **Si tratta di enti del Terzo settore che si avvalgono prevalentemente dell'attività dei propri associati-volontari**: in essi, infatti, vi è una impronta di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri Ets, che il legislatore ha inteso valorizzare, ammettendo a questa possibilità solo gli enti in possesso di questa qualifica. Si ricordi che, per altro verso, nelle Odv e nelle Aps il ricorso a lavoratori dipendenti, autonomi o di altro tipo è ammesso solo entro limiti specifici (art. 33 per le Odv; art. 36 per le Aps). Ciò emerge con chiarezza dalle linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore (dm n. 72 del 2021).

Questo elemento incide anche sul contenuto della convenzione – come si vedrà – poiché l'art. 56, c.4 esige che sia precisato “il contenuto e le modalità dell'intervento volontario, il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate, le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici, le coperture assicurative”.

Le Odv e le Aps debbono essere iscritte da almeno sei mesi al Runts. Il lasso di tempo richiesto serve ad attestare un minimo di operatività, al fine di evitare che si tratti di enti costituiti al solo scopo di partecipare alla selezione. In attesa della piena operatività del Runts, “il requisito dell'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore previsto dal presente decreto, si intende soddisfatto da parte (...) degli enti del Terzo settore

attraverso la loro iscrizione ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore” (art. 101, c.3).

Le convenzioni possono richiedere altri requisiti di partecipazione, ma tali requisiti debbono essere connessi alla tipologia di attività o servizi sociali di interesse generale da svolgere (ad es., un minimo di esperienza o di qualificazione nel settore interessato). Non è ammissibile, quindi, che siano introdotti requisiti privi di tale connessione, al solo scopo di escludere taluni enti o di favorirne altri (ad es., il possesso del riconoscimento della personalità giuridica).



## 11.2 IL PROFILO OGGETTIVO: ATTIVITÀ O SERVIZI SOCIALI DI INTERESSE GENERALE

In secondo luogo, l’art. 56 del Codice del Terzo settore prevede una **limitazione dell’ambito oggettivo alle sole attività o servizi sociali di interesse generale**. Si tratta, quindi, di un ambito più ristretto rispetto a quanto previsto dall’art. 5 del Codice del Terzo settore (che enuncia le attività di interesse generale degli Ets), da interpretare sia alla luce del diritto interno (legge n. 328 del 2000 e delle leggi regionali che hanno disciplinato la materia), sia nella prospettiva, ben più ampia e comprensiva, tracciata dal diritto dell’Unione europea (COM(2006), Attuazione del programma di Lisbona: i servizi sociali d’interesse generale nell’Unione). Una siffatta limitazione oggettiva – richiesta dal parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo (n. 1405/2017) – mira a “restringere” l’area del ricorso alle convenzioni, senza che se ne comprenda, fino in fondo, la motivazione.

La legge n. 266 del 1991 e la legge n. 383 del 2000 – oggi abrogate – non prevedevano una delimitazione dell’ambito di applicabilità delle convenzioni.

Il Codice del Terzo settore, infatti, individua un ambito di attività di interesse generale ben più ampio di quello riferito alle sole attività o servizi sociali di interesse generale.

Inoltre, i servizi o le attività debbono essere svolti “in favore di terzi” (art. 56, c.1). Ciò significa **che le convenzioni non possono essere stipulate al fine di soddisfare bisogni o interessi facenti capo agli associati dell’Odv o dell’Aps che le stipulano** dovendo essere, invece, realizzati a favore di soggetti esterni. Si tratta di una prescrizione che escluderebbe l’applicazione dell’art. 56 del Codice del Terzo settore a tutte quelle Odv e Aps che svolgano attività – come consentito dal Codice stesso – oltre che per i terzi anche per i propri associati e per i loro familiari (ad es., si pensi all’ambito della disabilità). In concreto, è spesso difficile distinguere il confine. Un’interpretazione plausibile pare essere quella di ritenere che debbano essere escluse le convenzioni che riservano, in via esclusiva, lo svolgimento dell’attività o del servizio ai soli associati dell’Odv e dell’Aps o

che contemplano l'instaurazione di un rapporto associativo come condizione di accesso alle medesime attività o servizi.



### 11.3 IL PROCEDIMENTO DI SCELTA DI ODV E APS

Quanto al procedimento di individuazione dei soggetti con cui stipulare la convenzione, il Codice afferma che deve essere assicurato il rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative "riservate" a Odv e Aps. Ciò significa che la pubblica amministrazione dovrà applicare quanto previsto dalla legge n. 241 del 1990, **individuando requisiti e modalità di partecipazione in grado di valorizzare il contributo che Odv e Aps possono offrire per la realizzazione delle attività e dei servizi sociali di interesse generale.**

Il legislatore indica alcuni standard di trasparenza, quali la pubblicazione sui siti di ciascuna pubblica amministrazione procedente degli atti di indizione dei procedimenti e dei relativi provvedimenti finali, in aggiunta alla pubblicazione nelle rispettive sezioni web "amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni relative al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Il legislatore indica, inoltre, alcuni criteri di valutazione delle candidature presentate. In particolare, il Codice del Terzo settore richiede di **valutare il possesso da parte degli enti dei requisiti di moralità professionale e la dimostrazione di un'adeguata attitudine** "da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari". Trattandosi di criteri di valutazione, **le pubbliche amministrazioni procedenti**, nella stesura degli atti di indizione, dovranno **richiedere un'adeguata e ragionevole documentazione del possesso di tale attitudine e dei criteri di valutazione in grado di "premiare" la capacità degli enti di portare un contributo alla realizzazione dell'interesse generale.**



### 11.4 IL CONTENUTO DELLE CONVENZIONI E I RAPPORTI ECONOMICI

L'art. 56, c. 4 detta una disciplina dei contenuti essenziali delle convenzioni. In particolare, esse devono contenere:

- a) disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, nel caso in cui siano previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge;
- b) la previsione della durata del rapporto convenzionale;
- c) il contenuto e le modalità dell'intervento volontario, il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate, le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici, le coperture assicurative di cui all'articolo 18;
- d) i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa;
- e) le modalità di risoluzione del rapporto,
- f) le forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità, la verifica dei reciproci adempimenti;
- g) le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

Sotto quest'ultimo aspetto, quindi, **le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate**. Ciò significa – in primo luogo - che è esclusa la previsione di qualsiasi corrispettivo per lo svolgimento dell'attività o del servizio e che, per altro verso, è possibile che tale rimborso non sia neppure previsto (la legge, infatti, afferma che le convenzioni “possono” – e non che “devono” – “prevedere [...] il rimborso [...] delle spese effettivamente sostenute e documentate”).

Si precisa, inoltre, che deve osservarsi il **“principio dell'effettività” delle spese**. Risulta così esclusa ogni forma di rimborso forfettario e – come precisa la legge - di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione. La ratio comune di queste previsioni è evitare che alle Odv e alle Aps che stipulano una convenzione possano essere attribuite, in vario modo, risorse in eccedenza rispetto a quelle necessarie. Debbono così essere definiti criteri che consentano di ricondurre specificamente il costo allo svolgimento dell'attività o del servizio, al fine di escludere l'onerosità della convenzione. A tal proposito le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore precisano che “con riferimento alla rendicontazione delle spese e dei costi sostenuti, si ritiene che possa essere considerata, quale prassi tuttora valida, la circolare n. 2 del 2 febbraio 2009 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali”.

**Fra i costi indubbiamente ammessi al rimborso ci sono quelli assicurativi** (art. 18, c.3 del Codice del Terzo settore). Si prevede, infatti, che “la copertura assicurativa è elemento essenziale delle convenzioni tra gli enti del Terzo settore e le amministrazioni pubbliche, e i relativi oneri sono a carico dell'amministrazione pubblica con la quale viene stipulata la convenzione”.

In questo modo, il legislatore intende assicurare che la convenzione assicuri (anche) un contributo all'efficienza dei bilanci pubblici. A fronte dell'effettuazione di un servizio sociale di interesse generale, ciò che può essere corrisposto a carico della finanza pubblica, al massimo, equivale all'importo delle sole spese effettivamente sostenute e documentate.



## 11.5 IL SIGNIFICATO DI “SE PIÙ FAVOREVOLE RISPETTO AL RICORSO AL MERCATO”

L'aspetto più problematico dell'art. 56 del Codice del Terzo settore risiede nella prescrizione di verificare, da parte delle pubbliche amministrazioni, che il ricorso alle convenzioni risulti “più favorevole rispetto al ricorso al mercato”. Si tratta di una locuzione inserita su richiesta del Consiglio di Stato in sede di espressione del parere sullo schema di decreto legislativo al fine di enucleare – così si legge nel parere – il “giusto punto di equilibrio” fra “la tutela della concorrenza [quale] principio euro-unitario cui deve uniformarsi sia l'attività legislativa sia quella amministrativa di ciascuno Stato nazionale” ed il “favor” espresso dal principio di sussidiarietà orizzontale.

Una lettura condivisibile della prescrizione induce a ritenere che non si tratti di una mera valutazione economica di riduzione dei costi gravanti sulla pubblica amministrazione (che, in quanto tale, comporterebbe la ricerca di un mercato col quale comparare le attività svolte dalle Odv e le Aps in convenzione: invece, in questa direzione, che qui non si condivide, TAR Marche, sez. I, 7 dicembre 2021, n. 850). Si deve ritenere che la pubblica amministrazione debba verificare l'effettiva capacità delle convenzioni di conseguire gli obiettivi di solidarietà, accessibilità e universalità che la giurisprudenza euro-unitaria ha evidenziato come fondamento della disciplina. Di tale verifica, la componente economica è solo uno degli elementi da considerare, ma non l'unico. Diversamente, infatti, si dovrebbe ritenere che questa misura di promozione del Terzo settore possa trovare applicazione esclusivamente laddove essa determini un risparmio per la finanza pubblica, in possibile contrasto col disposto dell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione (la sussidiarietà non si attiva solo a condizione che sia più economica!).

Il “maggior favore rispetto al mercato” richiede quindi che la pubblica amministrazione svolga una valutazione complessiva sugli effetti finali del ricorso ad una convenzione rispetto all’applicazione della disciplina di diritto comune per l’affidamento dei servizi sociali, con particolare riferimento all’ampliamento della platea dei destinatari, al livello qualitativo del servizio, agli effetti di integrazione sociale ed alla sollecitazione dell’attivismo civico. Fondamentale è l’aspetto della motivazione, anche in questo caso: spetta alla pubblica amministrazione rendere evidenti le ragioni che hanno supportato tale valutazione.

Tale conclusione è sostenuta espressamente, oggi, dalle linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore (paragrafo 4) e dalla legge regionale Toscana 65 del 2020, la quale – sebbene limitatamente al territorio regionale – afferma espressamente che “il maggior favore rispetto al mercato è valutato, oltre che con riferimento alla convenienza economica, anche in relazione ai maggiori benefici conseguibili per la collettività in termini di maggior attitudine del sistema a realizzare i principi di sussidiarietà, universalità, solidarietà, accessibilità, adeguatezza (...)” (art. 15, c.3 legge regionale n. 65 del 2020).

## 12. IL SERVIZIO DI TRASPORTO SANITARIO DI EMERGENZA E URGENZA

Assai più complessa è, invece, l'interpretazione della disciplina che riguarda il trasporto di emergenza-urgenza (art. 57 del Codice del Terzo settore). Si può ritenere che la disciplina del servizio di trasporto sanitario di emergenza-urgenza sia una sorta di epicentro dal quale, oramai da anni, si irradiano scosse sismiche di impatto notevole sull'intero sistema normativo del Terzo settore.

Si tratta di una disciplina che si affianca a quella più generale dell'art. 56 del Codice. Quest'ultima riguarda le attività o servizi sociali di interesse generale. **L'art. 57 è dedicato ad un peculiare servizio di natura sanitaria – il servizio di trasporto di emergenza/urgenza – che riprende parte della disciplina delle convenzioni.**

Si stabilisce che il servizio di emergenza-urgenza possa “essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Runtts, aderenti ad una rete associativa di cui all'articolo 41, comma 2, ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente, nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione”.

**La disposizione codifica i requisiti che la Corte di Giustizia Ue, in alcune sentenze divenute oramai “celebri” (Casta C-50/2014 e Spezzino C-113/2013), ha stabilito le condizioni di ammissibilità dell'affidamento diretto, al di fuori, cioè, del ricorso alle procedure ad evidenza pubblica previste dalla normativa europea in tema di contratti pubblici.**

La disciplina europea sui contratti pubblici (dir. 2014/24/UE, sugli appalti pubblici), al “considerando” n. 28 e all'art. 10, lettera h), consente agli Stati membri espressamente di escludere dal campo di applicazione della stessa, taluni specifici servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli, forniti da “organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro”, tra cui è ricompreso anche il trasporto sanitario di emergenza e urgenza (si parla, infatti, di “fattispecie escluse”).

Si afferma, infatti, che “la presente direttiva non dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva. La loro esclusione, tuttavia, non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario”. Nel recepire la direttiva, il Codice dei contratti pubblici (dlgs n. 50 del 2016) riproduce le medesime previsioni di esclusione, facendo altresì salve le modalità previste dal Codice del Terzo settore, il quale disciplina precisamente la fattispecie del trasporto di emergenza e urgenza all’art. 57.

Infine, le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore precisano che i contenuti dell’art. 57 del Codice “introducono, di fatto, per via legislativa, una serie di condizioni che sono state definite per via giurisprudenziale nel corso del tempo (soprattutto, da parte della Corte di Giustizia dell’Unione europea: Cgue 11 dicembre 2017, C-113/13, c.d. Spezzino e 28 gennaio 2016, C-50/2014 c.d. Casta). **L’attenzione del Giudice europeo è posta sul tema della gratuità e del principio del rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate;** ciò pare da leggere e interpretare come “presidio” avverso l’ipotesi di riqualificare le convenzioni come contratti di appalto. L’ammissibilità del sistema convenzionale si fonda, inoltre, sulla circostanza che esso concorre al raggiungimento di una finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio. Al contempo, rileva la circostanza che le organizzazioni coinvolte – nel rispetto della legislazione nazionale in materia – non traggono alcun profitto dalle loro prestazioni, fatto salvo il rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo, necessari per fornire le medesime, e non procurano alcun profitto ai loro membri, né direttamente né indirettamente”.



## 12.1 LA COMPETENZA DELLE REGIONI IN TEMA DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI EMERGENZA-URGENZA “IN VIA PRIORITARIA”

In primo luogo, occorre rispondere ad una domanda: ma chi è che “affida” il servizio di trasporto di emergenza/urgenza? Spetta alle Regioni (e agli enti dipendenti dalla Regione medesima: aziende sanitarie, agenzie regionali, ecc.) – in forza delle competenze legislative loro attribuite ai sensi dell’art. 117 della Costituzione in tema di organizzazione dei servizi sanitari – disciplinare questa modalità di affidamento e, in particolare, stabilire se e come ricorrere a tale modalità di convenzione “in via prioritaria”, eventualmente prevedendo una forma di accreditamento.

Ciascuna Regione ha compiuto una scelta diversa. In alcune Regioni sono state approvate vere e proprie leggi regionali che hanno disciplinato l'affidamento; in altre, invece, vi sono delibere della Giunta regionale. In altre, ancora, l'individuazione delle modalità di attuazione dell'art. 57 del Codice del Terzo settore è stata rimessa all'autonomia gestionale delle aziende sanitarie o di altri enti regionali.

**La disposizione afferma che il soggetto competente, all'interno della Regione, può – anziché ricorrere a quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici – affidare direttamente, in via prioritaria, in tutto o in parte, i servizi di emergenza/urgenza,** “nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione”.

In altri termini, nel caso in cui la pubblica amministrazione, alla luce di una disamina complessiva degli obiettivi da perseguire, della rete di organizzazioni di volontariato presenti, dell'esigenza di assicurare la protezione effettiva del diritto alla salute dei cittadini, ritenga che l'art. 57 del Codice del Terzo settore costituisca lo strumento giuridico più efficace, **può procedere ad un affidamento diretto, senza dover dare atto di un “maggior favore rispetto al mercato”** (riprendendo l'espressione dell'art. 56 del Codice), in quanto **è il legislatore stesso che individua un punto di “bilanciamento” fra esigenze solidaristiche, equilibrio dei bilanci pubblici, e tutela della concorrenza** (dm n. 72 del 2021).

Tuttavia, l'espressione “in via prioritaria” non può essere interpretata come “in via esclusiva”. Ciò significa, quindi, che la disposizione non “chiude” qualsiasi altra ipotesi alternativa ma che, al contrario, lascia aperte per le Regioni anche altre modalità di affidamento del servizio di trasporto (in tal senso pare orientata la Corte costituzionale nella sentenza n. 255 del 2020).

Di recente, un'interessante giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che l'art. 57 del Codice del Terzo settore fissi, in linea generale, un obbligo per la Regione di procedere, con priorità rispetto a qualsiasi altra modalità, all'affidamento del servizio alle Odv (Tar Campania-Napoli, sez. V, 17 novembre 2021, n. 7355): solo nel caso in cui ciò non sia possibile, si ri-espanderebbero le altre modalità di affidamento e la scelta dovrebbe essere motivata, con una sorta di inversione dell'onere argomentativo. In questo caso, si ritiene che il legislatore statale abbia indicato comunque questa soluzione come principale, indicando di ricorrere alle altre modalità di affidamento (il cosiddetto regime

alleggerito), nel caso in cui lo stesso art. 57 del Codice non possa dare i risultati attesi o dove non sia disponibile la presenza di un'adeguata rete di organizzazioni di volontariato.

In ogni caso, è stato ritenuto ammissibile e conforme alla disciplina europea che la Regione preveda l'obbligatorio ricorso da parte dell'amministrazione regionale a tale modalità di affidamento (Cons. St., sez. III, sentenza 14 maggio 2019 n. 3131).



## 12.2 IL PROFILO SOGGETTIVO: LE ODV AMMISSIBILI

Il profilo soggettivo degli "affidatari" del servizio è quello delle organizzazioni di volontariato (art. 32 e ss.), iscritte al registro unico nazionale del Terzo settore da almeno sei mesi, aderenti ad una rete associativa nazionale (art. 41, c. 2 del Codice), accreditate sulla base di una eventuale normativa regionale. Ciò non significa, quindi, che sia necessaria una disciplina regionale di accreditamento (la legge afferma "ove esistente"), ma che ciascuna Regione può, ricorrendo a diverse fonti normative, definire forme di accreditamento.

**La necessaria appartenenza ad una rete associativa nazionale è da ricondursi – secondo attente letture della disposizione da parte dei commentatori – all'esigenza che il servizio sia svolto da soggetti affidabili e strutturati, in grado di svolgere attività di monitoraggio, controllo e assistenza tecnica nei confronti dei propri associati a livello territoriale.**

Come si vedrà (maggiori informazioni al paragrafo "Il procedimento di selezione delle Odv e i rapporti economici: il rinvio all'art. 56 sulla disciplina dei rimborsi"), la limitazione alle sole Odv è stata ed è oggetto di critiche.



## 12.3 IL PROFILO OGGETTIVO: IL SERVIZIO DI TRASPORTO DI EMERGENZA-URGENZA

Come si definiscono i "servizi di emergenza e urgenza"?

Si tratta dei servizi sanitari nei quali l'intervento deve verificarsi con rapidità immediata a causa di un imminente pericolo di vita (emergenza) e, per altro verso, la cui assenza determinerebbe un peggioramento della situazione del paziente (urgenza). Si ritiene che il trasporto possa avvenire anche con mezzi diversi dall'ambulanza (ad esempio in elicottero).

Laddove manchino questi requisiti (ad esempio nel caso del trasporto sanitario di pazienti non in condizione di emergenza), l'art. 57 del Codice del Terzo settore non è applicabile, dovendo trovar luogo un criterio interpretativo restrittivo. Come afferma la direttiva, infatti, l'esclusione rispetto alle procedure della contrattualistica pubblica "non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario".

**La Corte di Giustizia Ue ha affermato che rientra nella fattispecie del trasporto di emergenza e urgenza anche il cosiddetto trasporto in ambulanza "qualificato", ossia l'assistenza prestata in ambulanza da parte di personale appositamente formato in materia di pronto soccorso a pazienti per i quali esista un rischio oggettivo e concreto di peggioramento dello stato di salute durante il trasporto, tale da giustificare la presenza a bordo di personale adeguatamente qualificato per assicurare le relative cure (Corte di Giustizia dell'Unione europea C-465/2017, Falck; C-424/2018). Pertanto, nonostante l'art. 57 del Codice non ne faccia specifica menzione, è possibile darne una lettura che, in chiave europea, ricomprenda anche questa ipotesi. Nello stesso senso, anche il Consiglio di Stato ha affermato che "non necessariamente l'emergenza deve esistere *ab initio*, quale finalità del trasporto in atto e ravvisabile a priori, ma può concretizzarsi, secondo una ragionevole valutazione prognostica, nel corso dello stesso trasporto, improntandone quindi, fin dall'inizio della sua esecuzione, l'aspetto funzionale (ed imponendo, di conseguenza, l'impiego di idonei mezzi materiali e personali)" (Cons. Stato, sez. III, 3 agosto 2020, n. 4905).**

In una recente consultazione Anac in tema di affidamento dei servizi sociali, è stata peraltro proposta un'ulteriore **estensione ai "trasporti finalizzati al trapianto di organi, alla trasfusione di sangue o emoderivati, alla somministrazione di farmaci e antidoti qualora risultino indispensabili a salvaguardare le fondamentali funzioni vitali dei pazienti** e richiedano, quindi, imprevedibilità e somma urgenza nell'esecuzione". Quindi, l'emergenza/urgenza si riferisce, in questo caso, non tanto al paziente, bensì all'oggetto trasportato.



## **12.4 IL PROCEDIMENTO DI SELEZIONE DELLE ODV E I RAPPORTI ECONOMICI: IL RINVIO ALL'ART. 56 SULLA DISCIPLINA DEI RIMBORSI**

L'art. 57, c. 2 del Codice del Terzo settore prescrive che alle convenzioni per il trasporto di emergenza e urgenza si applichi, in parte, quanto previsto per le convenzioni di cui all'art. 56 e, in particolare:

- a) la previsione del limite del solo rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate;
- b) i principi relativi al procedimento di selezione delle Odv cui affidare il servizio e i criteri di valutazione delle stesse. Il richiamo a questa disposizione è significativo poiché esclude che la pubblica amministrazione possa procedere ad un affidamento diretto, senza esperire preventivamente una procedura comparativa e improntata ai principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento; ciò nonostante la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea ammetta la possibilità di un affidamento diretto, senza una previa comparazione delle proposte di varie associazioni (C-50/2014): la posizione del legislatore italiano appare quindi più restrittiva rispetto a quella del giudice europeo;
- c) i principi di trasparenza e pubblicità;
- d) le regole in tema di contenuto delle convenzioni, previste dal comma 4 dell'art. 56.



## 12.5 IL PERDURANTE CONTENZIOSO SULLA DISCIPLINA DELL'ART. 57 DEL CODICE DEL TERZO SETTORE

Nonostante l'art. 57 del Codice del Terzo settore abbia tentato di mettere ordine nell'imponente mole di pronunce del giudice amministrativo e della Corte di giustizia dell'Unione europea, un nuovo fronte si è aperto e riguarda l'interpretazione da dare all'espressione di "organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro", che è la locuzione utilizzata dalla direttiva europea.

L'art. 57 del Codice del Terzo settore, in Italia, fa coincidere l'espressione "organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro" con quella di "organizzazioni di volontariato".

La Corte di giustizia si era pronunciata sul caso italiano con le due importanti sentenze già richiamate (C-113/2013 "Spezzino" e C-50/2014 "CASTA"). In tali pronunce, le Odv erano state ritenute idonee poiché contribuiscono "alla finalità sociale così come al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio", "non traggono alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime, e non procurano alcun profitto ai loro membri. Peraltro, se è ammissibile che si avvalgano di lavoratori, poiché, in caso contrario, dette associazioni sarebbero pressoché private della possibilità effettiva di agire in vari ambiti in cui il principio di solidarietà può naturalmente essere attuato, l'attività delle associazioni in parola deve rispettare rigorosamente i requisiti loro imposti dalla

legislazione nazionale. (...) [L]’attività delle associazioni di volontariato può essere svolta da lavoratori unicamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento. Relativamente al rimborso dei costi occorre vegliare a che nessuno scopo di lucro, nemmeno indiretto, possa essere perseguito sotto la copertura di un’attività di volontariato, e altresì a che il volontario possa farsi rimborsare soltanto le spese effettivamente sostenute per l’attività fornita, nei limiti previamente stabiliti dalle associazioni stesse”.

**Il tema aperto, oggi, è se la delimitazione dell’art. 57 del Codice del Terzo settore alle sole Odv è compatibile con il diritto euro-unitario oppure se sia possibile che altri enti, con caratteristiche omogenee, possano essere ammessi.** La questione sollevata riguarda le cooperative sociali.

Il Consiglio di Stato ha deciso due rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia, chiedendo se sia compatibile col diritto europeo l’esclusione di altre organizzazioni senza scopo di lucro e, in particolare, delle cooperative sociali dal novero degli enti di cui all’art. 57 del Codice (Consiglio di Stato, sez. III, ord. 18 gennaio 2021, n. 536) e, più in dettaglio, se possa essere un elemento ostativo sul piano europeo per l’accesso a tale disciplina delle medesime cooperative sociali la previsione della ripartizione fra i soci di ristorni correlati ad attività di interesse generale (Consiglio di Stato, sez. III, ord. 3 marzo 2021, n. 1797).

**In definitiva, ciò che il giudice nazionale chiede al giudice europeo è di definire la nozione di “organizzazioni e associazioni senza fine di lucro”, nell’ordinamento europeo:** è sufficiente l’esclusione di qualsiasi forma di lucro soggettivo, diretto o indiretto, oppure sono necessari requisiti più pregnanti (ad esempio portando ad escludere anche soggetti di impresa pur privi dello scopo lucrativo, oppure richiedendo la prevalente partecipazione di volontari, ecc.)? La Corte di giustizia definirà alcuni requisiti generali e rimetterà al giudice nazionale di applicarli al caso concreto.

## 13. LE CONVENZIONI CON LE COOPERATIVE SOCIALI

L'art. 5 della legge n. 381 del 1991 contiene la disciplina del rapporto fra pubblica amministrazione e cooperative sociale che il legislatore ha chiamato "convenzione", ma che non è da confondere con la fattispecie sopra descritta. Le convenzioni della legge n. 381 del 1991, infatti, possono essere stipulate fra le cooperative sociali di tipo B e la pubblica amministrazione e costituiscono delle forme specifiche di affidamento di servizi attraverso modalità che non coincidono con quelle del Codice dei contratti pubblici. La ratio della previsione è da rintracciare nello scopo di **"creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate"** (art. 5), **attraverso lo strumento della convenzione**. Quest'ultimo elemento finalistico, pertanto, orienta tutta l'interpretazione e l'applicazione della disposizione e rappresenta la giustificazione della sottrazione di questo tipo di rapporti alle norme del Codice dei contratti pubblici: l'obiettivo ispirato dal principio di solidarietà sociale consente una deroga, seppur delimitata e di stretta interpretazione, alle norme generali in tema di rapporti fra pubblica amministrazione e soggetti privati nel campo dell'acquisto di beni o servizi.



### 13.1 IL PROFILO SOGGETTIVO

Le convenzioni qui trattate possono essere concluse fra tutte le pubbliche amministrazioni e le sole cooperative sociali cosiddette di tipo B, oppure i consorzi costituiti come società cooperative aventi base sociale formata in misura non inferiore al settanta per cento da cooperative sociali (come previsto dall'art. 8 della legge n. 381 del 1991).

**Sono chiamate cooperative sociali "di tipo B", le cooperative sociali nelle quali almeno il trenta per cento dei lavoratori (soci o non soci) sia costituito da persone svantaggiate**, così come definite ai sensi dell'art. 4 della stessa legge n. 381. Sono considerate "persone svantaggiate" gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi

dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. L'elenco può essere integrato dai soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministro della Sanità, con il Ministro dell'Interno e con il Ministro per gli Affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni.

È utile notare, a questo proposito, che l'elencazione dei soggetti svantaggiati contenuta nella legge n. 381 del 1991 non coincide con quella, più ampia, del dlgs n. 112 del 2017 (art. 2, c.4), in tema di impresa sociale. Una differenza che risulta davvero poco comprensibile.

Costituisce un requisito necessario per la stipula della convenzione l'iscrizione della cooperativa all'albo regionale (art. 9 della legge n. 381 del 1991). L'iscrizione in una Regione ha valore sull'intero territorio nazionale. La legge precisa altresì (art. 5, c. 2) che analoghi organismi aventi sede in altri Stati membri della Comunità europea debbono essere in possesso di requisiti equivalenti a quelli richiesti per l'iscrizione a tale albo o dare dimostrazione, con idonea documentazione, del possesso dei requisiti stessi.

Le linee guida dell'Anac n. 32 del 2016 sottolineano che la percentuale di lavoratori svantaggiati deve essere riferita sia al numero complessivo dei lavoratori della cooperativa sia a quello che esegue le singole prestazioni dedotte in convenzione. Le stesse linee guida ricordano che nel caso in cui la stazione appaltante accerti che non siano rispettati gli obblighi relativi alla realizzazione dell'inserimento lavorativo previsti nella convenzione, viene meno la causa dell'affidamento in deroga e, quindi, si impone la cessazione del rapporto.



## 13.2 IL PROFILO OGGETTIVO

Per questa particolare tipologia di convenzioni, sono da considerare una serie di requisiti stringenti sul piano oggettivo. In particolare, può essere conclusa una convenzione fra le cooperative sociali di tipo B e la pubblica amministrazione a condizione che:

a) **abbiano ad oggetto la sola fornitura di beni e servizi strumentali resi a favore della pubblica amministrazione e riferibili ad esigenze strumentali della stessa e non riguardino la fornitura di beni e servizi di tipo socio-sanitario ed educativo.** Trattandosi

di una norma derogatoria, l'ambito di applicazione non può essere esteso in via interpretativa (Consiglio di Stato, sez V., 27 marzo 2015, n. 1620).

b) la finalità perseguita deve essere non solo quella di fornire un determinato bene o servizio alla pubblica amministrazione, bensì pure la **creazione di occasioni di lavoro per i soggetti svantaggiati**; in tal senso, come ricordano le linee guida Anac n. 32 del 2016, “la scelta di avvalersi del modulo convenzionale costituisce frutto di una valutazione discrezionale, che, come tale, deve essere adeguatamente motivata in relazione alle ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano. In particolare il criterio dell'adeguatezza (...) richiede che vengano esplicitate le finalità di ordine sociale che si intende raggiungere ed impone che, in fase di esecuzione della convenzione, siano previsti appositi controlli onde verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati”;

c) **il valore della convenzione, al netto dell'Iva, sia inferiore alla soglia prevista attualmente dall'art. 35 del Codice dei contratti pubblici** (dlgs n. 50 del 2016), variabile a seconda dell'attività da svolgere; il valore si determina nel rispetto di quanto previsto nella medesima disposizione. Al di sopra di tale soglia la pubblica amministrazione è tenuta ad applicare quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici o – si ritiene – dal Codice del Terzo settore (art. 55).

Al di sopra della soglia prevista dalla legge, l'art. 5, c. 4 della legge n. 381 del 1991 prevede che “gli enti pubblici compresi quelli economici, nonché le società di capitali a partecipazione pubblica, nei bandi di gara di appalto e nei capitolati d'onere possono inserire, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1 [ossia, le categorie già viste sopra, al par. 4.1], e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo”.

Lo strumento giuridico che, di norma, è a disposizione per il conseguimento del medesimo obiettivo “sopra soglia” è rappresentato dall'art. 112 del Codice dei contratti pubblici, che consente di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione o di riservare l'esecuzione degli stessi ad “operatori economici e a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate” o, infine, “riservar[e] l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando almeno il 30 per cento dei lavoratori dei suddetti operatori economici sia composto da lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati”.



### 13.3 IL PROCEDIMENTO DI SELEZIONE

La legge n. 381 del 1991 (art. 5 c.1) prevede che le convenzioni “sono stipulate previo svolgimento di procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza”. Tale previsione è stata inserita dalla legge n. 190 del 2014 (art. 1, c. 610), sulla scorta di orientamenti interpretativi e giurisprudenziali volti a censurare la possibilità per la pubblica amministrazione di effettuare semplici affidamenti diretti a favore delle cooperative sociali. Si è ritenuto, infatti, che la deroga all’applicazione delle norme ordinarie in tema di contratti pubblici non possa spingersi sino al punto di eliminare qualsiasi previsione di trasparenza e parità di trattamento.

L’attuale formulazione comporta che **la selezione della cooperativa sociale o delle cooperative sociali con le quali stipulare la convenzione debba avvenire all’interno di un procedimento che consenta di comparare le diverse offerte delle cooperative sociali partecipanti**, le quali debbono essere poste in condizione di essere informate della selezione e di poter partecipare in condizioni di parità. Spetta, quindi, a ciascuna amministrazione definire le modalità attuative della prescrizione dell’art. 5, c.1 in termini procedurali, nel rispetto dei principi desumibili dal diritto europeo. A giudizio delle linee guida Anac n. 32 del 2016, “in assenza di previsioni alternative circa la procedura di affidamento da utilizzare, si ritiene che la materia debba essere disciplinata secondo i canoni previsti dal Codice dei Contratti, avendo a riferimento la natura degli affidamenti”.

Le stesse linee guida affermano altresì che il criterio da applicare nella valutazione delle offerte delle cooperative sociali è quello dell’**offerta economicamente più vantaggiosa**, in quanto la stazione appaltante deve poter valutare l’effettivo perseguimento dell’obiettivo del reinserimento dei lavoratori, giustificandosi per tale fine la compressione della concorrenza.

Secondo gli orientamenti giurisprudenziali maturati sul punto, alle convenzioni previste dalla legge n. 381 del 1991 si applica il principio di rotazione, il quale costituisce una specifica applicazione del principio di non discriminazione (Consiglio di Stato, sez. V, 17 gennaio 2009, n. 435). Si tratta di una interpretazione che, data la finalità perseguita dalle convenzioni, presenta non pochi profili problematici e rivela uno scenario di possibile tensione fra finalità solidaristica dello strumento e tutela della concorrenza.



### 13.4 ALCUNE CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Le “convenzioni” si collocano, come si è visto, nel punto più delicato dell’intersezione fra la disciplina promozionale del Terzo settore (o, meglio, di una parte di esso: Odv, Aps e cooperative sociali) e la disciplina dei contratti pubblici. Le convenzioni, infatti, rappresentano degli “spazi giuridici” – per così dire – nei quali le norme sulla contrattualistica pubblica dovrebbero trovare applicazione ma in cui il legislatore, per finalità solidaristiche e di valorizzazione dell’autonoma iniziativa dei cittadini associati (valorizzazione della sussidiarietà, si potrebbe dire), ha stabilito che esse non trovino applicazione. Al contrario, ad essere applicate sono disposizioni che, tramite la conclusione di una convenzione, intendono realizzare obiettivi ulteriori rispetto alla semplice realizzazione di un servizio, quali l’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, l’allestimento di un servizio di emergenza-urgenza in grado di assicurare una universale protezione del diritto alla salute, la valorizzazione dell’attività di volontariato, ecc. (già si è detto, in apertura, della differenza fra le convenzioni e la co-progettazione).

**Proprio perché si tratta di ambiti sottratti all’applicazione delle norme sui contratti pubblici, il legislatore ha inserito una serie di limitazioni con la finalità di disciplinarne il ricorso, in un’ottica di bilanciamento fra finalità solidaristica e tutela della concorrenza.** Si spiegano così le limitazioni di ambito materiale, le limitazioni dal punto di vista delle qualifiche del Terzo settore, le limitazioni legate al mero rimborso delle spese, e i requisiti di contenuto delle convenzioni, ecc.

Non stupisce, allora, che le convenzioni – e, in particolare, quelle legate al delicatissimo servizio di emergenza-urgenza – siano oggetto di un contenzioso complesso davanti alla giurisdizione amministrativa e alla giurisdizione della Corte di Giustizia dell’Unione europea. Tali pronunce, insieme alle linee guida dell’Anac n. 32 del 2016 (attualmente in fase di revisione a seguito di una consultazione pubblica) ed alle fondamentali linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore (dm n. 72 del 2021), integrano il dettato normativo statale e regionale, cercano di delimitare i rispettivi confini, sebbene qualche tensione rimanga aperta.

Nel complesso, gli artt. 56 e 57 del Codice del Terzo settore e l’art. 5 della legge n. 381 del 1991 rivelano un altro volto – ma non meno importante – dell’amministrazione condivisa. Anche queste disposizioni concorrono al superamento dell’idea “per cui solo l’azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una ‘autonoma iniziativa dei cittadini’ che, in linea di continuità con

quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese”. Ciò avviene senza ricorrere al mercato, ma valorizzando l’ambito delle cosiddette “libertà sociali” (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle ‘forme di solidarietà’ che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese ‘tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente” (sentenza n. 309 del 2013).

## 14. LE SFIDE PER IL TERZO SETTORE

Per inquadrare nel modo migliore il tema di come l'amministrazione condivisa costituisca una sfida per il Terzo settore, va in primo luogo affermata la consapevolezza che essa non rappresenta un'espedito amministrativo, un diverso insieme di regole formali applicabile ad un contesto che non muta rispetto al passato. È invece un sistema radicalmente diverso di ruoli, di responsabilità, di relazioni.

Questo cambiamento investe sia il rapporto con la pubblica amministrazione, sia quello tra enti del Terzo settore, e ciò richiede al tempo stesso una diversa cultura organizzativa del Terzo settore coerente con questi cambiamenti.

**Con la pubblica amministrazione.** Condividere poteri e responsabilità con la pubblica amministrazione significa attrezzarsi per leggere bisogni e ipotizzare risposte convincenti e dunque investire, come singole organizzazioni o come sistema, per essere in grado di elaborare proposte supportate da dati, contributi scientifici, esami di buone prassi nazionali e internazionali. Significa elaborare, insieme all'ente pubblico, strategie di reperimento delle risorse necessarie, cosa che, ancor più della eventuale mobilitazione di risorse proprie dell'ente, evidenzia l'assunzione di piena responsabilità circa la possibilità di mettere in atto quanto insieme definito. Questo ruolo di interesse generale porta il Terzo settore ad essere soggetto attivo non solo nella progettazione e realizzazione di specifici interventi, ma anche e prima ancora nella programmazione, cioè nella lettura dei bisogni e nell'individuazione degli interventi da realizzare; e può portarlo, tanto nel momento della co-programmazione che in quello della co-progettazione, a presentare di propria iniziativa proposte di attivazione di tavoli di lavoro, non certo sotto forma di mere richieste di principio, ma basandole su circostanziati lavori di analisi e approfondimento che le giustificano. Di qui la necessità di investire sulla capacità di ricerca e analisi e di stabilire alleanze con centri studi e università.

**Dentro il Terzo settore.** L'assunzione di responsabilità pubbliche che caratterizza l'amministrazione condivisa porta con sé la necessità di un rapporto radicalmente diverso anche nel Terzo settore. Nel momento in cui non si lavora per l'affermazione della propria organizzazione, ma per una finalità di interesse generale, è conseguenza naturale, in una strategia di intervento avanzata, cogliere l'importanza di costruire alleanze ampie e articolate, capaci di integrare le vocazioni delle imprese sociali, delle associazioni e del

volontariato per un obiettivo condiviso. Tutto ciò ha origine e causa fundamentalmente diversi da quelli che già da tempo portano alla formazione di “cordate” per rispondere ai bandi pubblici: non si tratta di aggregarsi per sopraffare la concorrenza, ma di assumere l’ottica dei bisogni del territorio chiamando a raccolta tutte le risorse utili a rispondervi. È chiaro che questa prospettiva potrebbe non risultare così semplice per un Terzo settore che ha ereditato un sistema di relazioni frutto di anni improntati alla competizione, che ha reso spesso gli enti del Terzo settore ostili l’uno verso l’altro e ha portato a considerare l’ente pubblico come controparte. È dunque necessario ragionare sulle sfide e sui cambiamenti con cui il Terzo settore deve confrontarsi e che riguardano sia le scelte organizzative, sia gli orientamenti della leadership.

Rispetto alle **scelte organizzative**, si tratta di destinare energie e risorse a funzioni orientate alla collaborazione anziché alla competizione. Già si è detto della necessità di approfondire le funzioni di studio ed elaborazione necessarie ad adeguare la propria capacità di avanzare efficacemente proposte, cosa perseguibile da una parte con lo sforzo di ciascuna organizzazione, dall’altra attribuendo un ruolo in tal senso a soggetti di secondo livello. L’altro aspetto riguarda l’investimento sulle funzioni di rete e di connessione, senza dare per scontato che la collaborazione si instauri e funzioni senza uno sforzo adeguato.

Ciò richiede **orientamenti di leadership** diversi da quelli “muscolari” stimolati in questi anni dal mercato, che hanno reso il Terzo settore propenso a rappresentarsi in termini dimensionali, di crescita di valori economici e di persone coinvolte, di leadership territoriale e di settore, come testimoniato dalle espressioni comparative spesso utilizzate nella comunicazione esterna (ad esempio espressioni quali “la più grande organizzazione...”). Si tratta al contrario di pensare ad un Terzo settore capace di qualificarsi per la sua capacità di creare ponti, integrazione tra le risorse di ciascuno, legittimazione dell’azione altrui, ecc. e che in ciò trovi la sua forza. Si tratta di un passaggio tutt’altro che scontato e su cui le organizzazioni di secondo livello e i leader dovranno impegnarsi a fondo.

## 15. LE SFIDE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Anche la pubblica amministrazione, come il Terzo settore, corre il rischio di ridurre l'amministrazione collaborativa ad un "tecnicismo giuridico" – un modo diverso e più semplice per fare le stesse cose di prima – anziché come sfida organizzativa e culturale. Di queste difficoltà si trova testimonianza, ad esempio, nei tanti procedimenti di co-progettazione di questi anni che, a ben vedere, richiamano troppo da vicino affidamenti tramite appalto: ciò accade quando gli interventi da realizzare sono nei fatti già individuati dagli avvisi di co-progettazione, talvolta anche specificando caratteristiche professionali, orari ed altri dettagli organizzativi; quando il tempo effettivo di confronto nei tavoli è limitato e gli esiti fortemente indirizzati dall'amministrazione; quando sollecitano il Terzo settore a competere per farsi scegliere come partner migliore, anziché ad integrare le proprie forze.

È allora necessario, da parte dell'ente pubblico, abbracciare con decisione la cultura dell'amministrazione condivisa, ben sapendo – questa è la testimonianza di tanti amministratori pubblici impegnati in esperienze di co-progettazione – che il "lasciare spazio" alla propositività del Terzo settore non costituisce una diminuzione della prerogativa pubblica, ma anzi **apre spazi molto più ampi per un'amministrazione che voglia investire intelligenze ed energie nell'innovare e migliorare la propria azione.** I procedimenti di co-programmazione e co-progettazione assegnano alle amministrazioni pubbliche una pluralità di momenti in cui esercitare una delicata responsabilità: in primo luogo la definizione iniziale degli obiettivi, che racchiude e sintetizza le scelte politiche dell'ente; seguono l'individuazione dei criteri per l'ammissione degli enti del Terzo settore ai tavoli, la partecipazione costruttiva ai tavoli di lavoro condividendo dati e informazioni, la valutazione dell'aderenza del progetto finale agli obiettivi inizialmente posti. Tutto ciò richiede un'amministrazione pubblica competente, capace di esprimere uno sguardo di lungo periodo e di immaginare il futuro del proprio territorio, tutt'altro quindi che un soggetto passivo ed espropriato delle proprie responsabilità. Se prima si sono delineate le fasi di un procedimento di amministrazione condivisa che richiedono il pieno protagonismo della pubblica amministrazione, va al tempo stesso sviluppata una capacità diversa, da mettere in campo nel momento centrale di un procedimento collaborativo costituito dai tavoli di lavoro: lì si tratta invece di essere in grado di animare, coordinare, facilitare; di far emergere e sviluppare le idee di tutti e poi di

consentire al gruppo di lavoro di arrivare ad una propria determinazione. Non a caso in molti casi gli enti che co-programmano e co-progettano scelgono di farsi supportare da facilitatori, essendo la fase dei tavoli di lavoro, a differenza di quelle prima richiamate, tipicamente “orizzontale” e richiedendo quindi la piena espressione dei punti di vista del Terzo settore.

**Un altro elemento delicato riguarda gli aspetti economici.** È assolutamente da contrastare l’idea che l’orientamento verso l’amministrazione condivisa derivi dal fatto che “non ci sono più soldi” e si accompagni quindi con la diminuzione dell’investimento pubblico, pretendendo che i soggetti del Terzo settore conferiscano le risorse mancanti. Tale prospettiva, oltre ad essere scorretta in quanto l’amministrazione condivisa trova origine in una concezione sussidiaria, indipendente dalla presenza o assenza di risorse, ha l’effetto di rendere l’amministrazione condivisa detestabile sia in sede di valutazione delle politiche pubbliche, sia al Terzo settore: in sostanza produce artificialmente l’associazione tra amministrazione condivisa, disimpegno delle istituzioni e caduta dei diritti.

L’amministrazione condivisa è invece una grande sfida organizzativa e culturale, che richiede al contrario il massimo investimento, sia economico che organizzativo, da parte di tutti i soggetti coinvolti e per prima dell’amministrazione che guida il procedimento; è poi vero che, se tale condizione è soddisfatta, la forza dei partenariati è tale da riuscire a reperire consistenti risorse aggiuntive attraverso attività economiche, progettazione europea e regionale o presso istituzioni filantropiche, raccolta fondi e volontari, ecc. Questo, nelle migliori esperienze di amministrazione condivisa, rappresenta un valore aggiunto incomparabile, mai conseguito con dinamiche di competizione e aumenta effettivamente e in modo decisivo – a differenza del cosiddetto “co-finanziamento” (pratica di fatto inutile e controproducente per cui si rimanda a [questo articolo](#)) – le risorse a disposizione; certo, richiede di scommettere in modo pieno e leale sulle possibilità di collaborazione, co-investendo reciprocamente su un obiettivo condiviso.

Quanto qui brevemente accennato evidenzia in modo chiaro la necessità che pubbliche amministrazioni e Terzo settore avviino percorsi formativi comuni perché se, ad oggi, il dato giuridico può dirsi in qualche modo consolidato, ciò non esaurisce in alcun modo la necessità di profondo cambiamento culturale e organizzativo, che non può che crescere grazie al lavoro comune dei soggetti pubblici e del Terzo settore coinvolti insieme nella ricerca dell’interesse generale.

## 16. I VANTAGGI DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Quali sono le buone ragioni per cui è vantaggioso orientarsi verso l'amministrazione condivisa?

**In una società attiva, sostenuta e riconosciuta dalle istituzioni, si vive meglio.** La prima risposta non può che rimandare ad una concezione sociale che, nell'opinione di molti – e in coerenza con il dettato costituzionale – appare come valore intrinseco, da perseguire in ultima analisi in coerenza con una visione di società in cui riteniamo di poter vivere meglio. Secondo questa concezione, richiamabile alla dottrina della sussidiarietà, è meglio vivere in una società dove i cittadini si attivano e si organizzano per perseguire il bene comune all'interno di un quadro di norme e in collaborazione con le istituzioni, piuttosto che in una dove essi attendono passivamente un aiuto; e dove vi sono soggetti organizzati – gli enti del Terzo settore – che assumono questo ruolo di interesse generale, è doveroso che le istituzioni ne riconoscano il valore, sostenendoli e aiutandoli. L'amministrazione condivisa corrisponde a questa idea di società, valorizzando l'apporto del Terzo settore ed equilibrandolo con le responsabilità istituzionali.

**La collaborazione è una strada più efficace nei settori di interesse generale.** Un secondo tipo di risposta si colloca invece entro una strategia che storicamente, nel nostro paese, si è affermata nel welfare ma che può senza dubbio essere riferita a tutti i settori di interesse generale. È infatti un dato culturale ampiamente condiviso che per ottenere risultati sociali apprezzabili sia necessario “fare rete”, “fare sistema”, “creare sinergie”, ecc.: tutte espressioni, che rimandano ad un insieme di attori che cooperano tra loro per una finalità comune. Solo la perdurante ideologia di mercato che ha caratterizzato l'ultimo trentennio ha impedito di vedere la contraddizione tra tale convinzione consolidata e un sistema di relazioni forzatamente orientato al controinteresse (tra pubbliche amministrazioni acquirenti e Terzo settore fornitore) e alla competizione (tra enti del Terzo settore); anche nei casi in cui pure si ravvisava l'opportunità di un'impostazione collaborativa, non vi era adeguata consapevolezza della sua percorribilità giuridica. Oggi una valutazione più equilibrata di questi aspetti ci permette di apprezzare la costruzione, grazie all'amministrazione condivisa, di sinergie estese, impensabili in un panorama di competizione di mercato.

**La competizione ha costi nascosti che spesso non consideriamo.** Pensare ai vantaggi dell'amministrazione condivisa richiede anche di avere una corretta considerazione dei costi spesso nascosti della competizione (vedi per approfondimenti [questo articolo](#)). La distruzione delle propensioni collaborative indotte dalla concorrenza; la scelta di un singolo interlocutore anziché la messa a sistema delle eccellenze di tutti coloro che potrebbero meglio rispondere ai bisogni; i costi imponenti e i rallentamenti legati ai contenziosi che si originano nei procedimenti basati sulla competizione; i costi – ampiamente noti agli economisti e immediatamente evidenti a coloro che operano nel welfare – che si generano quando i meccanismi di mercato sono applicati a settori con alta asimmetria informativa, dove cioè è oggettivamente difficile e oneroso verificare i termini del servizio reso, con la conseguenza di scaricare le conseguenze dei comportamenti opportunistici sull'anello più debole (lavoratori sottopagati, cittadini che non ricevono il servizio pattuito, ecc.), con il noto effetto secondo cui “la moneta cattiva scaccia quella buona”: fornitori spregiudicati che “tirano sul prezzo” e promettono molto su carta facendo assai meno nella pratica, tendono ad avvantaggiarsi sulle esperienze di Terzo settore migliori, che puntano sulla qualità risultando di conseguenza più costosi. Tutto ciò non comporta di per sé che la competizione sia sempre negativa; semplicemente ci invita oggi – cosa che ieri, in tempi di ideologia di mercato, non si faceva – a scegliere tra collaborazione e competizione in modo avveduto e con maggiore consapevolezza degli effetti indesiderati che la competizione porta con sé; e quindi a ricordare, nel momento in cui si constatano le fatiche dei procedimenti collaborativi (vedi il capitolo “I rischi dell'amministrazione condivisa”) in termini di onerosità del procedimento collaborativo, che l'alternativa basata sulla competizione non è affatto priva di controindicazioni: semplicemente molti enti del Terzo settore hanno interiorizzato come “necessari” i tempi e i costi della competizione così che essi non sembrano più tali.

**La collaborazione genera benefici anche indiretti rilevanti.** A fronte di queste conseguenze della competizione, la collaborazione porta con sé vantaggi speculari: favorisce l'emersione di un sistema di soggetti locali collaborativi, che potranno rimettere in gioco anche in occasioni successive il capitale fiduciario costruito; favorisce il coinvolgimento esteso anche di soggetti spesso estranei all'interesse generale quali imprese, singoli cittadini, ecc.; valorizza il meglio di ciascuno, senza che la presenza di un partner porti all'esclusione del contributo di altri soggetti; favorisce un arricchimento delle risorse di partenza, aggiungendo a quanto messo a disposizione dall'amministrazione altre risorse offerte o più spesso reperite con l'apporto del Terzo settore, in ottica di corresponsabilità sugli obiettivi condivisi; porta ad interventi meno settoriali che, grazie ai contributi e ai punti di vista diversi che si confrontano sui tavoli, tendono a portare a risultati innovativi e più aderenti ai bisogni reali delle persone (e non modellati a forza sulle ripartizioni amministrative dell'ente pubblico); consente forme di flessibilità e di

progressiva revisione del progetto iniziale sconosciute agli strumenti basati sulla competizione.

Va poi registrato come le buone esperienze di collaborazione portino i soggetti coinvolti, sia pubblici che del Terzo settore, a ritrovare il senso del proprio lavoro, talvolta offuscato, nel corso del tempo, dalle dinamiche competitive che portano a distorcere gli obiettivi e ad inquinare le relazioni: il fatto di ritrovarsi in contesti autenticamente collaborativi a ragionare e operare per il bene comune rappresenta per molti un ideale che dà senso e rinforza la motivazione, spingendo tutti, in un circolo virtuoso, ad impegnarsi ulteriormente.

## 17. I RISCHI DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Con il moltiplicarsi delle esperienze di amministrazione condivisa diventa normale conoscere, accanto alle molte esperienze pienamente positive narrate in modo entusiastico dai protagonisti, anche casi in cui i protagonisti esprimono criticità più o meno rilevanti. Si tratta di una dinamica normale quando dalle teorizzazioni si passa all'applicazione pratica, tanto più laddove essa richiede un profondo cambiamento culturale che difficilmente può essere immediato.

E qui si verificano una prima serie di rischi, di cui si trova traccia anche nei capitoli “Le sfide per il Terzo settore” e “Le sfide per la pubblica amministrazione”, in cui si richiamavano i cambiamenti a cui entrambi i soggetti coinvolti sono chiamati per dare vita a esperienze autentiche di amministrazione condivisa. Questi rischi sono riconducibili ad una transizione imperfetta al nuovo modello per cui si tende a comportarsi “come in un appalto”: la pubblica amministrazione promuove co-progettazioni dove le risposte ai bisogni sono già indicate da principio deprimendo il lavoro dei tavoli, o che utilizza la collaborazione come pretesto per diminuire le risorse; il Terzo settore che adotta un atteggiamento poco propositivo, non collaborativo e che non porta un valore aggiunto significativo in termini di competenza.

È però forse più interessante esaminare i problemi che si verificano anche in situazioni non patologiche, in cui quindi, si presentano delle criticità pur in processi collaborativi per altri versi ben funzionanti.

**Collaborare stanca?** Un aspetto, riferito da più parti, è che la collaborazione può essere faticosa: l'ascolto dei diversi punti di vista, la ricerca di sintesi che siano al tempo stesso inclusive delle diverse sensibilità ed efficaci, rischia di rappresentare un aggravio significativo per gli enti del Terzo settore le cui strutture sono già ai minimi termini. Proprio nei territori dove l'amministrazione condivisa ha successo, si rischia che le stesse organizzazioni siano impegnate in più tavoli di lavoro, ciascuno dei quali richiede approfondimento, studio, tempo per riunioni, ecc. In parte la questione è affrontabile con un'adeguata gestione dei tavoli, ma in generale va diffusa, tra i finanziatori del Terzo settore pubblici e di filantropia istituzionale e nel Terzo settore stesso, la consapevolezza che destinare risorse adeguate a funzioni di secondo livello – ricerca, formazione, qualità, supervisione, raccolta di dati, ecc. – non è uno spreco, non è una distrazione di fondi

rispetto a finalità più nobili, ma è un requisito essenziale per avere organizzazioni di qualità (per approfondire vedi [questo articolo](#)).

**Collaborare costa?** Il tema economico rappresenta un altro punto assai delicato nel momento in cui l'amministrazione condivisa viene associata a politiche di riduzione della spesa pubblica, nell'irrealistica ipotesi che sia il Terzo settore – non è chiaro con quali fonti – a finanziare interventi di interesse generale. La retorica sul co-finanziamento genera pressioni e aspettative improprie: da una parte dà voce a coloro che diffidano dell'amministrazione condivisa considerandola (a torto) un espediente per erodere i diritti, dall'altra la fa percepire al Terzo settore come l'ennesimo tentativo di imporre, da parte dell'ente pubblico, condizioni insostenibili. Va chiarito che, se è vero che le migliori esperienze di amministrazione condivisa portano ad una moltiplicazione delle risorse inizialmente messe a disposizione, ciò avviene perché le risorse si cercano insieme (attraverso la progettazione comunitaria e presso fondazioni, la raccolta fondi nella comunità, la ricerca di volontari, l'attivazione della cittadinanza, le attività di impresa) e non perché vengono estratte a forza dal Terzo settore (vedi [questo articolo](#) per approfondire).

## 18. COSA CI ATTENDE NEI PROSSIMI MESI

Se sino alla sentenza 131 della Corte costituzionale il tema principale era la legittimità giuridica dell'amministrazione condivisa, se oggi ci si interroga su quando e come collaborare, quali saranno i temi dei prossimi mesi? Per rispondere a questa domanda possiamo fare appello, oltre che alle riflessioni degli studiosi, anche alle esperienze che in questi mesi si stanno accumulando.

**Un'ulteriore diffusione delle esperienze di amministrazione condivisa.** Le modifiche del quadro normativo del 2020 – 2021 (vedi i capitoli “La Sentenza 131 della Corte costituzionale” e “Dopo la sentenza 131: gli altri provvedimenti”) determineranno un'onda lunga di interesse per l'amministrazione condivisa e sempre più enti, anche tra quelli che sino ad ora non lo avevano ancora fatto, sperimenteranno procedimenti di co-programmazione e co-progettazione.

**Una maggiore qualità e uniformità delle esperienze di amministrazione condivisa.** L'approvazione delle linee guida può sicuramente favorire una migliore qualità della co-programmazione e della co-progettazione. È ragionevole pensare che quantomeno i vizi più evidenti che talune di queste procedure hanno avuto nei mesi scorsi saranno in futuro meno frequenti.

**La co-programmazione.** Negli anni scorsi i casi di co-progettazione sono stati molto più frequenti rispetto a quelli di co-programmazione; ma al tempo stesso in molti casi ci si è avveduti della parzialità di un procedimento in cui si lavori ad un tema specifico senza avere condiviso l'importanza di farlo. È prevedibile che nel prossimo futuro vi siano anche un certo numero, maggiore rispetto al passato, di casi di co-programmazione.

**Le “iniziative di parte”.** Sino ad oggi il Terzo settore non ha mai quasi intrapreso proprie iniziative per chiedere in modo documentato l'avvio di procedimenti di co-programmazione o co-progettazione; certamente questa strada richiede investimento e competenza, ma si avverte chiaramente l'aspirazione del Terzo settore a confrontarsi con questa sfida. È molto probabile che prossimamente proverà a farlo.

**I settori non-welfare.** L'amministrazione condivisa è nata storicamente in ambito welfare, ma la riforma del Terzo settore l'ha resa accessibile in tutti i settori di interesse generale. È probabile che anche in altri ambiti – la scuola, la cultura, la sanità – si provi a percorrere questa via.

**I regolamenti.** Nel momento in cui l'amministrazione condivisa non è più solo sporadica sperimentazione ad opera di funzionari o amministratori pubblici particolarmente sensibili al tema, ma diventa strumento ordinariamente utilizzato, è probabile che si diffondano regolamenti sulle relazioni con il Terzo settore a livello di singolo ente.

**Le leggi regionali.** Dopo la Toscana (vedi il capitolo “Dopo la sentenza 131: gli altri provvedimenti”) è probabile che altre regioni mettano mano alle proprie leggi sul Terzo settore, risalenti a periodi ante codice, comprendendo in esse anche discipline dell'amministrazione condivisa.

**Il travaso dell'amministrazione condivisa negli atti di programmazione.** È forse uno scenario più lontano, ma va ricordato che ciascun ente pubblico ha propri atti di programmazione che costituiscono la cornice in cui collocare le esperienze di co-programmazione. Ma allora, laddove questi atti riguardino settori di interesse generale, perché non pensare da subito al coinvolgimento del Terzo settore anche in quella sede (per un approfondimento su questo tema in relazioni agli enti locali vedi [questo articolo](#))? D'altra parte, vi sono alcuni esempi non marginali in questo senso, se si considera come la collaborazione sia evocata nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) o nel Piano nazionale delle politiche sociali.

**La gestione degli insuccessi.** L'amministrazione condivisa, quando calata nella pratica, si espone, come ogni impresa umana all'insuccesso. Si incontreranno, nei prossimi mesi, amministratori pubblici ed esponenti del Terzo settore che documenteranno casi insoddisfacenti, in cui l'amministrazione condivisa non ha funzionato. Si tratta di esaminarli a fondo e di imparare dagli errori, senza lasciarsi demoralizzare e senza cadere nella sfiducia generalizzata per cui “nulla cambierà”.

**Le sperimentazioni della co-progettazione su servizi rilevanti.** Molti enti, soprattutto nel welfare, hanno inizialmente (e opportunamente) iniziato a sperimentare l'amministrazione condivisa su ambiti fortemente innovativi e creativi, ma con budget abbastanza limitati e spesso ottenuti da fonti straordinarie; avendo riscontrato gli effetti positivi di tali iniziative, stanno ora iniziando ad estenderle sulle parti più rilevanti dei propri interventi istituzionali.

**La formazione.** Sarà molto significativa la richiesta di formazione e di sostegno ai processi di amministrazione condivisa sia da parte del Terzo settore, sia della pubblica amministrazione; se nel 2020 – 2021 il grande impegno è stato quello di una “alfabetizzazione di base” si tratta ora, sui singoli territori, di sostenere e guidare effettive nuove esperienze, affiancando e supportando i protagonisti locali attraverso un’azione combinata di formazione, di accompagnamento alla nascita di nuove esperienze e di osservatorio che ne monitori l’andamento.

**In conclusione.** Quello dell’amministrazione condivisa è, oggi come ieri, un percorso dinamico, una storia mai scritta una volta per tutte, in cui le analisi di chi studia questo fenomeno e la competenza pratica di chi lo sperimenta in prima persona vanno combinate, nella consapevolezza che dalla loro unione può derivare una conoscenza profondamente radicata nella concretezza, tale da far evolvere nel modo migliore il partenariato tra tutti i soggetti, pubblici e di Terzo settore, che hanno a cuore l’interesse generale.



Per ulteriori dettagli  
[www.cantiereterzosettore.it](http://www.cantiereterzosettore.it)

UN PROGETTO DI

