

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

La co-programmazione

A cura di Alberto V. Fedeli

1. PREMESSA

ART. 55 del D.lg. n. 117/2017 - Codice del Terzo Settore (C.T.S.)

Coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore

In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e coprogettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

Gli istituti dell' "Amministrazione condivisa" (coprogrammazione, coprogettazione, accreditamento) si caratterizzano per

- **Obbligatorietà:** delineano un modello di amministrazione pubblica obbligato ("assicurano")
- **Coinvolgimento attivo:** gli Enti del Terzo Settore (ETS) coinvolti devono esserlo in maniera tale da poter partecipare attivamente e fattivamente alle attività di coprogrammazione e coprogettazione. Non sono coinvolti da una P.A. per svolgere suoi programmi ma sono coinvolti come partner attivamente (non si è coinvolti ma ci si coinvolge)
- **Circolarità:** gli istituti dell'art. 55 C.T.S. non sono posti solo per valorizzare il Terzo Settore ma per rendere più efficiente la PA. Si crea una circolarità di rapporti, di esperienze, di competenze e una condivisione di responsabilità che sono vantaggiose per entrambi i poli, dell'interesse generale (ETS) e dell'interesse pubblico (PA)

Tra i principi richiamati dall'art. 55 C.T.S. che sono perseguiti attraverso la coprogrammazione, coprogettazione, accreditamento vi è quello di sussidiarietà orizzontale (art. 118, u.c. Costituzione: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà") accanto e insieme a quello dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'amministrazione (art. 91 Costituzione): il buon andamento della P.A. (sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità) è garantito dalla sussidiarietà (ossia dal coinvolgimento attivo degli ETS).

Lo chiarisce la Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 131/2020:

"Agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale"

Gli ETS, in quanto rappresentativi della 'società solidale', del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della 'società del bisogno'.

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 'coprogettazione' 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"

Siamo di fronte a una assoluta novità che incide sulla pubblica amministrazione e anzi ne determina una riforma

Non è pensabile che il "soggetto che coinvolge" (la PA) il "soggetto riformato" (il Terzo Settore) non debba essere anch'esso riformato: la P.A. deve attivare quel processo di cambio del modello organizzativo pubblico secondo il modello dell'"Amministrazione condivisa" delineato dall'art. 55 C.T.S.

L'"AMMINISTRAZIONE CONDIVISA", sostenuta dal principio di sussidiarietà orizzontale, è configurata come un altro modello organizzativo.

È come se il principio di sussidiarietà orizzontale avesse dotato i poteri pubblici di un altro strumento per raggiungere i propri obiettivi: organizzare rapporti collaborativi con quei soggetti che per propria costituzione perseguono finalità analoghe.

Da questo punto di vista risultano interessanti le pronunce del giudice contabile che in diverse circostanze ha escluso la responsabilità erariale di funzionari e dirigenti pubblici che hanno assicurato vantaggi a soggetti del privato sociale con la motivazione che l'azione dei privati era coerente con la missione affidata alle pubbliche amministrazioni (*Ex multis*, Corte dei conti, Lombardia, delib. 146/2019; Corte dei conti, Lombardia, delib. 4/2017; Corte dei conti, Emilia Romagna, delib. 27/2016; Corte dei conti, Sicilia, n. 54/2016; Corte dei conti, Piemonte, delib. 171/2015; Tar Lombardia, delib. 89/2013.)

L'amministrazione condivisa è, dunque, il modello organizzativo fondato sulla collaborazione diretta con determinati soggetti, la cui legittimazione deriva dal *favor* riconosciuto dall'art. 118 cost.

Questo modello di amministrazione è diverso dagli altri:

- non è meramente chiamato ad applicare l'indirizzo politico,
- non è neutrale come l'amministrazione indipendente e
- non è neanche solo semplicemente in grado di individuare propri fini come le amministrazioni autonome.

È qualcosa di più e di diverso: presuppone l'autonomia dell'amministrazione, ma è tutt'altro che neutrale perché è chiamata a condividere i propri fini con altri soggetti ugualmente impegnati in tal senso

2. LA DISCIPLINA DELLA CO-PROGRAMMAZIONE:

Il riferimento normativo è l'art. 118, u.c. Costituzione e l'art. 55 C.T.S. che ne rappresenta il più significativo esempio di attuazione (così la sentenza Corte Costituzionale n. 131/2020)

Nel rispetto del principio di autonomia organizzativa spettano alle singole P.A. dettare la disciplina regolamentata. Per questo dovranno rispettare e attuare le linee guida poste dal **Decreto Ministeriale 31 marzo 2021 n. 72 - Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.lg. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore)**

Deve chiarirsi che la "coprogrammazione" si pone al livello delle politiche, la coprogettazione su quello dei servizi

La coprogrammazione precede la coprogettazione

CO-PROGRAMMAZIONE

"È finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili" (art. 55, c, 2, C.T.S.)

E' un'istruttoria partecipata e condivisa

Distinti ma legittimati dalla norma sono i diversi **Tavoli di lavoro e di partecipazione**, esperienza collaudata della pianificazione di Zona.

La co-programmazione ex art. 55 è un istituto specifico, tipizzato e procedimentalizzato, che prevede le seguenti fasi:

- iniziativa, che si sostanzia nell'atto con il quale si dà avvio al procedimento (eventualmente in accoglimento dell'istanza di parte dello stesso o degli stessi ETS);
- nomina di un Responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 241/1990 e della eventuale disciplina regionale in materia di procedimento amministrativo;
- pubblicazione di un Avviso;
- svolgimento dell'attività istruttoria;
- conclusione del procedimento.

Deve riferirsi ad una o più delle attività di interesse generale, indicate dall'art. 5 CTS,

Deve concludersi con l'elaborazione, condivisa, di un documento istruttorio di sintesi, mentre le determinazioni conseguenti sono di competenza dell'amministrazione procedente, in modo da

garantire l'autonomia di quest'ultima nell'acquisizione, nel bilanciamento e nella sintesi dei diversi interessi acquisiti nel corso dell'istruttoria in coerenza con gli indirizzi dell'ente medesimo

Gli enti devono tener conto degli esiti dell'attività di co-programmazione ai fini dell'adozione e dell'aggiornamento degli strumenti e degli atti di programmazione e di pianificazione generali e settoriali

3. L'AMMINISTRAZIONE PARTECIPATA

La disciplina dell'art. 55 e, in generale, del Titolo VII del C.T.S. si applica solo agli E.T.S., ossia alle organizzazioni del terzo settore elencate all'art. 4 C.T.S. che, nel possesso dei requisiti previsti, otterranno l'iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), che al momento in cui scriviamo non è ancora operativo¹.

Se non si sarà E.T.S. iscritti al cesserà qualsiasi possibilità di rapporti di collaborazione con la P.A.?

Ovviamente no. L'art. 118, c. 4, Cost., riconosce il principio di sussidiarietà orizzontale in riferimento ai «cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». Attività di interesse generale possono essere svolte dunque non solo dagli E.T.S. iscritti al RUNTS ma anche da singoli cittadini e da loro gruppi o associazioni: si pensi al volontariato civico, spesso svolto singolarmente come espressione di cittadinanza attiva, e a tutti quei gruppi informali che svolgono attività di solidarietà, culturali, sportive, ecc.. Si pensi anche agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (anzitutto le Parrocchie) a cui giuridicamente fanno capo le Caritas parrocchiali, gli oratori e altre attività di interesse generale ma che, essendo al contempo attività pastorali, non saranno mai gestite come “rami di E.T.S.”. Sarebbe incredibile che tali realtà non vengano coinvolte anch'esse, come già avviene, nella programmazione e in forme di coprogettazione (vedi prossimo incontro). Il principio di sussidiarietà orizzontale si applica anche a loro oltre che, specificamente per gli enti ecclesiastici, l'accordo di revisione del concordato per la Chiesa cattolica e le intese con le confessioni religiose che prevedono la collaborazione con lo Stato e la PA (art. 1 accordo di revisione, reca l'impegno Stato e Chiesa anche di “*collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese*”)

Solo gli E.T.S. potranno a pieno titolo far parte di quel modello sussidiario di amministrazione che la Corte costituzionale ha definito di “Amministrazione condivisa”, partecipando alla stessa funzione pubblica amministrativa secondo le forme della co-programmazione e della co-progettazione

Ma accanto all'”Amministrazione condivisa” resta l'”**Amministrazione partecipata**” già prevista dall'ordinamento per tutti i cittadini, singoli e associati.

Restano infatti in vigore gli istituti partecipativi previsti dagli statuti regionali e dalla normativa regionale nonché dal D.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali-TUEL) e dagli statuti comunali e provinciali. L'art. 3, comma 5, del TUEL, stabilisce che «*comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*». Permane dunque il potere statutario

¹ In attesa dell'attivazione del RUNTS, si farà riferimento alle tipologie di enti del terzo settore come elencati all'art. 1, comma 4 della Legge 328/2000 (organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, associazioni e enti di promozione sociale, fondazioni e enti di patronato, organizzazioni di volontariato, enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali); per le Onlus, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale continueranno ad applicarsi le norme previgenti ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione agli esistenti registri (art. 101, comma 2, C.T.S.)

e regolamentare di prevedere forme di collaborazione partecipativa dei cittadini e delle diverse realtà sociali, pur non nella forma di cui agli artt. 55-57 C.T.S. riservata agli E.T.S.

Sul piano della *programmazione* si sono previste diverse forme di coinvolgimento dei cittadini ed associazioni, attraverso, ad es., consulte (si pensi alle tante consulte comunali del volontariato, che possono e devono rimanere aperte ai diversi gruppi e associazioni locali e non limitate solo agli E.T.S.), assemblee pubbliche, commissioni consiliari aperte, ecc.. Mentre la co-programmazione riservata agli E.T.S. determina una partecipazione programmatica alla pari con l'ente pubblico, che deve tenerne conto, questi istituti partecipativi si traducono solo in momenti consultivi.

4. LA PROGRAMMAZIONE SOCIALE DEI PIANI DI ZONA

L'art. 55 C.T.S. fa salve le norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona

La programmazione sociale dei Piani di Zona trova la sua disciplina nell'art. 19 della Legge 328/2000, che prevede la partecipazione alla programmazione anche da parte del Terzo Settore, giungendo poi alla sottoscrizione dell'accordo di programma.

Ma detta disciplina trova ora una maggiore coerenza alla luce di principi dell'art. 55 C.T.S.

La co-programmazione può essere non solo occasionale ma anche continuativa, prevedendosi il suo svolgimento su tavoli istituzionali.

Può così utilizzarsi per costituire nel Piano di Zona una *governance* che contempli la coprogrammazione con gli E.T.S. L'apporto degli E.T.S non si porrà più solo a livello meramente consultivo, ma di piena partecipazione alla *governance*. Non dovranno esserci più "tavoli di consultazione del terzo settore", ma cabine di regia, tavole di coprogrammazione, che determinano le scelte, le priorità, i mezzi e le modalità per le politiche sociali dell'Ambito.

Si dovrà poi continuare a prevedere una più ampia partecipazione di tutti i soggetti e attori che operano nel sociale, non solo gli ETS iscritti al RUNTS, che di norma potrà avvenire in tavoli istituzionali tematici, come prevedono le linee di indirizzo sulla programmazione sociale 2021-2023 poste da Regione Lombardia con DGR XI/4563 del 19 aprile 2021, precisando che l'indicazione di detti tavoli deve considerarsi vincolante.