

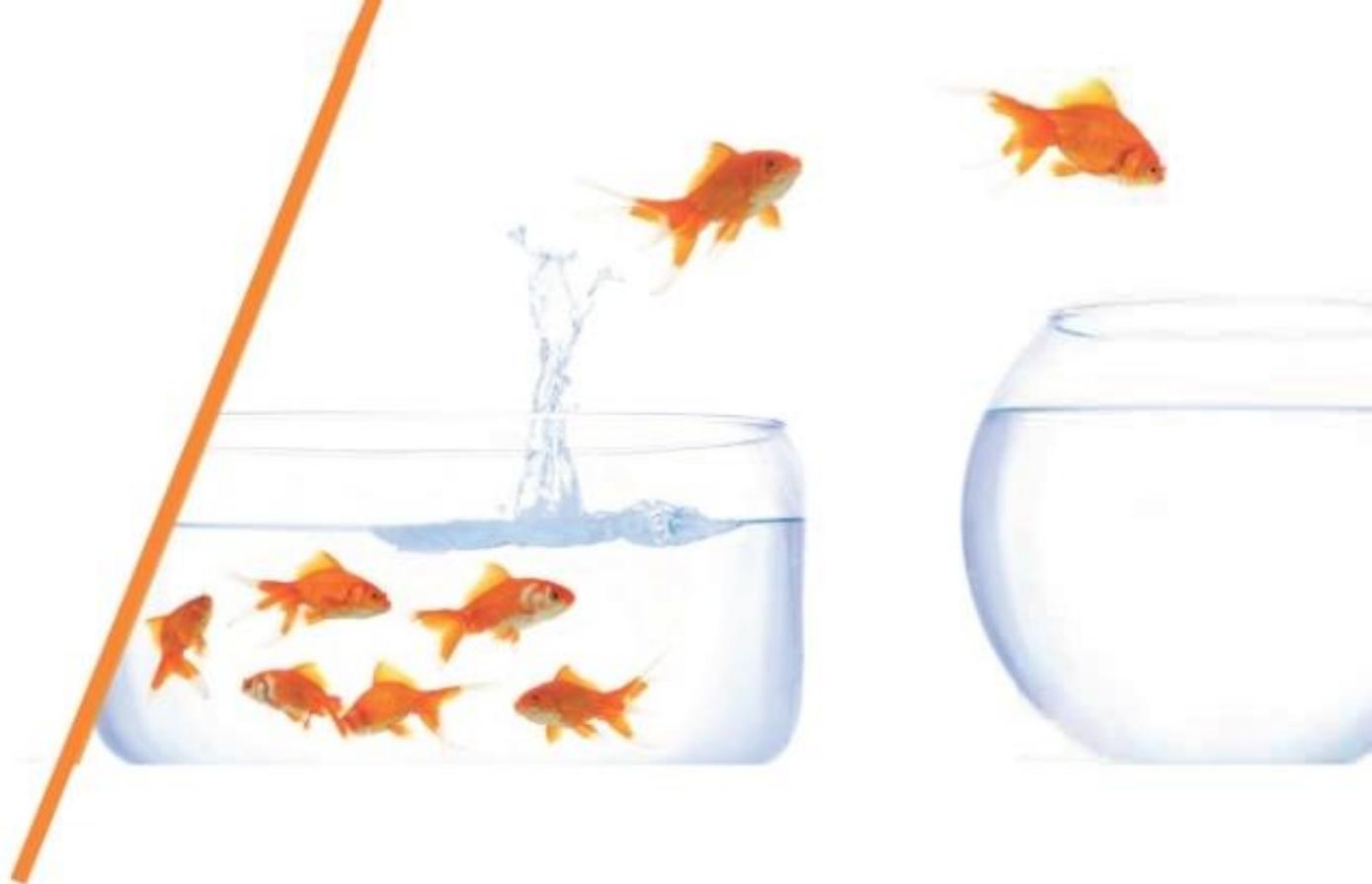


ASSOCIAZIONI  
CRISTIANE  
LAVORATORI  
ITALIANI  
aps

IN COLLABORAZIONE CON

**ACLI**  
**MILANESI**  
aps

**ACLI**  
**LOMBARDIA**  
aps



MILANO  
**26**  
GIU

**PERCORSO LABORATORIO**

**UNA NUOVA POLITICA PUBBLICA  
PARTECIPATA**

A PARTIRE DAI TEMI DELLA COPROGRAMMAZIONE  
E COPROGETTAZIONE



**Anni 70 - 80**  
Costruzione del sistema socio-sanitario  
  
Strutturazione istituzionale e standard operativi

**Anni 90**  
Cambia la Pubblica Amministrazione.  
Arrivano nuovi modelli di erogazione delle prestazioni. Necessità di mostrare i risultati.  
Attenzione costi/benefici.  
NPM

**Anni 2000**  
Tentativo di costruire un Welfare Territoriale.  
Valorizzazione del terzo settore. Enfasi sull'innovazione e la programmazione associata.



L.833/78 Riforma Socio Sanitaria

L. 241/90 Riforma Procedimento Amministrativo  
266/91 Legge quadro sul volontariato  
381/91 Legge sulla Cooperazione Sociale  
Direttiva 92/50/CE - 1992

L. 127/1997 Semplificazione amministrativa  
  
L. 285/1997 Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza

L. 328/00 Legge di Riforma del Welfare Locale  
  
2001 Modifica del TITOLO V Competenze socio-assistenziale alle Regioni

Crisi Economica 2008

Azzeramento FNPS 2012



Dal «Governano  
Pubblico»

(Welfare State)

«Governance» del  
Welfare Locale

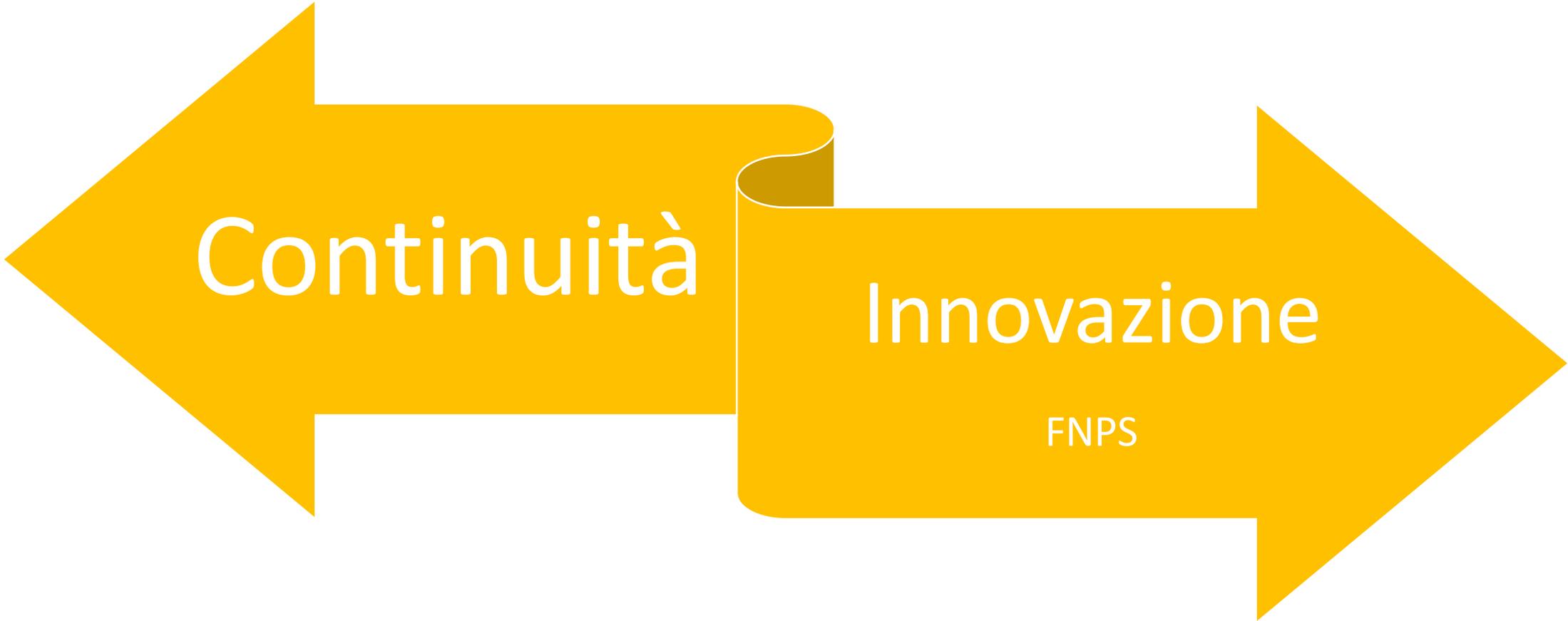
(Piani di Zona e Consultazioni)



Approccio  
Burocratico

Welfare di Comunità

Forme Collaborative e Sperimentali



Continuità

Innovazione

FNPS

# **Il percorso verso la co-progettazione**

## Articolo 118 della Costituzione

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

**Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.**

Sussidiarietà  
Verticale

Sussidiarietà  
Orizzontale

## Art. 5. – legge 328

### *(Ruolo del terzo settore).*

1. Per **favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà**, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea.
2. Ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, gli enti pubblici, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 11, **promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale.**
3. **Le regioni**, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 4, e sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le modalità previste dall'articolo 8, comma 2, della presente legge, **adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona.**
4. Le regioni disciplinano altresì, sulla base dei principi della presente legge e degli indirizzi assunti con le modalità previste al comma 3, le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi.

**DPCM 30 marzo 2001 Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328.**

Istruttorie pubbliche per la coprogettazione con i soggetti del terzo settore.

1. Al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono indire **istruttorie pubbliche per la coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali** su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi. Le regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche nonche' per la individuazione delle forme di sostegno.”

**L'ANAC, nella Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, par. 5, conferma ed arricchisce l'impianto originario, definendola così:**

“La co-progettazione si sostanzia in un accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la **definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni e privato sociale** e che trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale. Conseguentemente, tale strumento può essere utilizzato per promuovere la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona attraverso la concertazione, con i soggetti del terzo settore, di forme e modalità di: - inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali; - collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore; - messa in comune di risorse per l'attuazione di progetti e obiettivi condivisi. **Al fine di garantire la correttezza e la legalità dell'azione amministrativa, le amministrazioni, nel favorire la massima partecipazione dei soggetti privati alle procedure di co-progettazione, devono mantenere in capo a se stesse la titolarità delle scelte. In particolare, devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali, redigendo un progetto di massima che serve anche a orientare i concorrenti nella predisposizione della proposta progettuale.**”

## Articolo 55 – Codice del Terzo Settore

1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche 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 co-progettazione e accreditamento**, poste in essere nel rispetto dei principi della **legge 7 agosto 1990, n. 241**, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

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

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

## Stralcio della relazione illustrativa all'art. 55 del Codice pag. 17

Con l'adozione del Nuovo Codice del Terzo settore (D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117), l'istituto della coprogettazione ha assunto un ruolo fondamentale nei rapporti tra la Pubblica Amministrazione e gli enti del Terzo settore. Nell'intenzione del legislatore la coprogettazione è vista "come il processo attraverso il quale la pubblica amministrazione definisce ed eventualmente realizza specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare (bisogni) individuati anche all'esito della precedente fase di programmazione. Anche la co-progettazione viene individuata dal legislatore come strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa, non più limitato ad interventi innovativi e sperimentali, attraverso il quale si realizzano forme di collaborazione pubblico/privato.

L'individuazione degli enti del Terzo settore da coinvolgere nel partenariato dovrà avvenire attraverso procedimenti ex articolo 12 della legge n.241/1990, rispettosi dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Centrale sarà il ruolo dell'amministrazione procedente alla quale compete, come già enunciato dalla richiamata delibera ANAC n. 32/2016, la predeterminazione degli obiettivi generali e specifici del progetto, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner. Una volta individuato

l'ente o gli enti partner, **lo sviluppo dell'attività vera e propria di coprogettazione non potrà riguardare aspetti caratterizzanti del progetto ma esclusivamente modalità attuative e non potrà produrre modifiche al progetto tali che, se originariamente previste, avrebbero potuto determinare una diversa individuazione del partner.**"

## Articolo 48 – Cura Italia

1. Durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici, di cui all'art 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, disposta con i provvedimenti adottati ai sensi dell'art.3 c. 1 del D.L. del 23 febbraio 2020 n.6, e durante la sospensione delle attività sociosanitarie e socioassistenziali nei centri diurni per anziani e per persone con disabilità, laddove disposta con ordinanze regionali o altri provvedimenti, considerata l'emergenza di protezione civile e il conseguente stato di necessità, le pubbliche amministrazioni forniscono, avvalendosi del personale disponibile, già impiegato in tali servizi, dipendente da soggetti privati che operano in convenzione, concessione o appalto, prestazioni in forme individuali domiciliari o a distanza o resi nel rispetto delle direttive sanitarie negli stessi luoghi ove si svolgono normalmente i servizi senza ricreare aggregazione. **Tali servizi si possono svolgere secondo priorità individuate dall'amministrazione competente, tramite coprogettazioni con gli enti gestori, impiegando i medesimi operatori ed i fondi ordinari destinati a tale finalità, alle stesse condizioni assicurative sinora previsti, anche in deroga a eventuali clausole contrattuali, convenzionali, concessorie, adottando specifici protocolli che definiscano tutte le misure necessarie per assicurare la massima tutela della salute di operatori ed utenti.**

2. Durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici e dei servizi sociosanitari e socioassistenziali di cui al comma 1 del presente articolo, le pubbliche amministrazioni sono autorizzate al pagamento dei gestori privati dei suddetti servizi per il periodo della sospensione, sulla base di quanto iscritto nel bilancio preventivo. **Le prestazioni convertite in altra forma, previo accordo tra le parti secondo le modalità indicate al comma 1 del presente articolo, saranno retribuite ai gestori con quota parte dell'importo dovuto per l'erogazione del servizio secondo le modalità attuate precedentemente alla sospensione e subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi.**

## Articolo 109 – Rilancia Italia

2. Durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici e dei servizi sociosanitari e socioassistenziali di cui al comma 1, le pubbliche amministrazioni sono autorizzate al pagamento dei gestori privati dei suddetti servizi per il periodo della sospensione, sulla base delle risorse disponibili e delle prestazioni rese in altra forma. **Le prestazioni convertite in altra forma, in deroga alle previsioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, previo accordo tra le parti secondo le modalità indicate al comma 1 del presente articolo, sono retribuite ai gestori con quota parte dell'importo dovuto per l'erogazione del servizio secondo le modalità attuate precedentemente alla sospensione e subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi.** E' inoltre corrisposta un'ulteriore quota per il mantenimento delle strutture attualmente interdette che è ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, tramite il personale a ciò preposto, fermo restando che le stesse dovranno risultare immediatamente disponibili e in regola con tutte le disposizioni vigenti, con particolare riferimento a quelle emanate ai fini del contenimento del contagio da COVID-19, all'atto della ripresa della normale attività. Le pubbliche amministrazioni possono riconoscere, ai gestori, un contributo a copertura delle spese residue incomprimibili, tenendo anche in considerazione le entrate residue mantenute, dagli stessi gestori, a seguito dei corrispettivi derivanti dai pagamenti delle quote di cui al presente comma e di altri contributi a qualsiasi titolo ricevuti.

## Tar Campania sentenza 3620 del 2 luglio 2019

«Giova premettere che la ricorrente, nel formulare il complesso delle doglianze, ha in più punti censurato la violazione di diverse disposizioni del d.lgs. 50/2016, il codice dei contratti pubblici, normativa che, tuttavia, non è del tutto pertinente alla fattispecie in esame, trovando applicazione propriamente per i contratti d'appalto aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione.

Nel caso in esame, si discute invece di manifestazioni di interesse per l'affidamento, in partenariato, dei servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali.

È quindi chiaro che, pur essendovi il dovere dell'amministrazione di condurre il procedimento selettivo pur sempre nel rispetto, da un lato, dei principi sanciti dall'art. 97 Cost., di buon andamento e l'imparzialità e, dall'altro, dei criteri indicati dall'art. 1 L. n. 241/1990 di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza, oltreché dei principi dell'ordinamento comunitario, **non vi è un obbligo di osservanza puntuale delle norme del codice dei contratti pubblici, se non nei termini in cui queste siano espressione di quei principi generali – sopra menzionati - che, in ogni caso, governano e condizionano in qualsiasi ambito l'azione amministrativa.»**

**SENTENZA N. 131  
ANNO 2020**

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE**

**2.2.– Lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 è però riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall'art. 4 CTS**, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti "atipici" (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, «senza scopo di lucro, [...] finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi», e che risultano «iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

## **LINEE GUIDA SUL RAPPORTO TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ED ENTI DEL TERZO SETTORE NEGLI ARTT. 55-57 DEL D.LGS. N.117/2017 ( CODICE DEL TERZO SETTORE)**

La **co-programmazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni**, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando – in fase attuativa – la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, **costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco.**

La co-progettazione diventa, dunque, metodologia ordinaria per l'attivazione di rapporti di collaborazione con ETS; l'art. 55, al riguardo, fornisce due indicazioni di cui tener conto nella sua applicazione: **a) da un lato, l'attivazione della co-progettazione dovrebbe essere la conseguenza dell'attivazione della co-programmazione, quale esito "naturale"; b) dall'altro, tale istituto è riferito a "specifici progetti di servizio o di intervento".**

La collaborazione fra enti pubblici ed ETS, in funzione "sussidiaria", è attivabile tanto per la **cocostruzione di progetti di intervento, ma anche di servizi.**

# LINEE GUIDA SUL RAPPORTO TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ED ENTI DEL TERZO SETTORE NEGLI ARTT. 55-57 DEL D.LGS. N.117/2017 ( CODICE DEL TERZO SETTORE)

- a) finalità del procedimento;
- b) oggetto del procedimento;
- c) durata del partenariato;
- d) quadro progettuale ed economico di riferimento;
- e) requisiti di partecipazione e cause di esclusione, con particolare riguardo alla disciplina in materia di conflitti di interesse;
- f) fasi del procedimento e modalità di svolgimento;
- g) criteri di valutazione delle proposte, anche eventualmente finalizzati a sostenere – nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità – la continuità occupazionale del personale dipendente degli ETS;
- h) conclusione del procedimento.



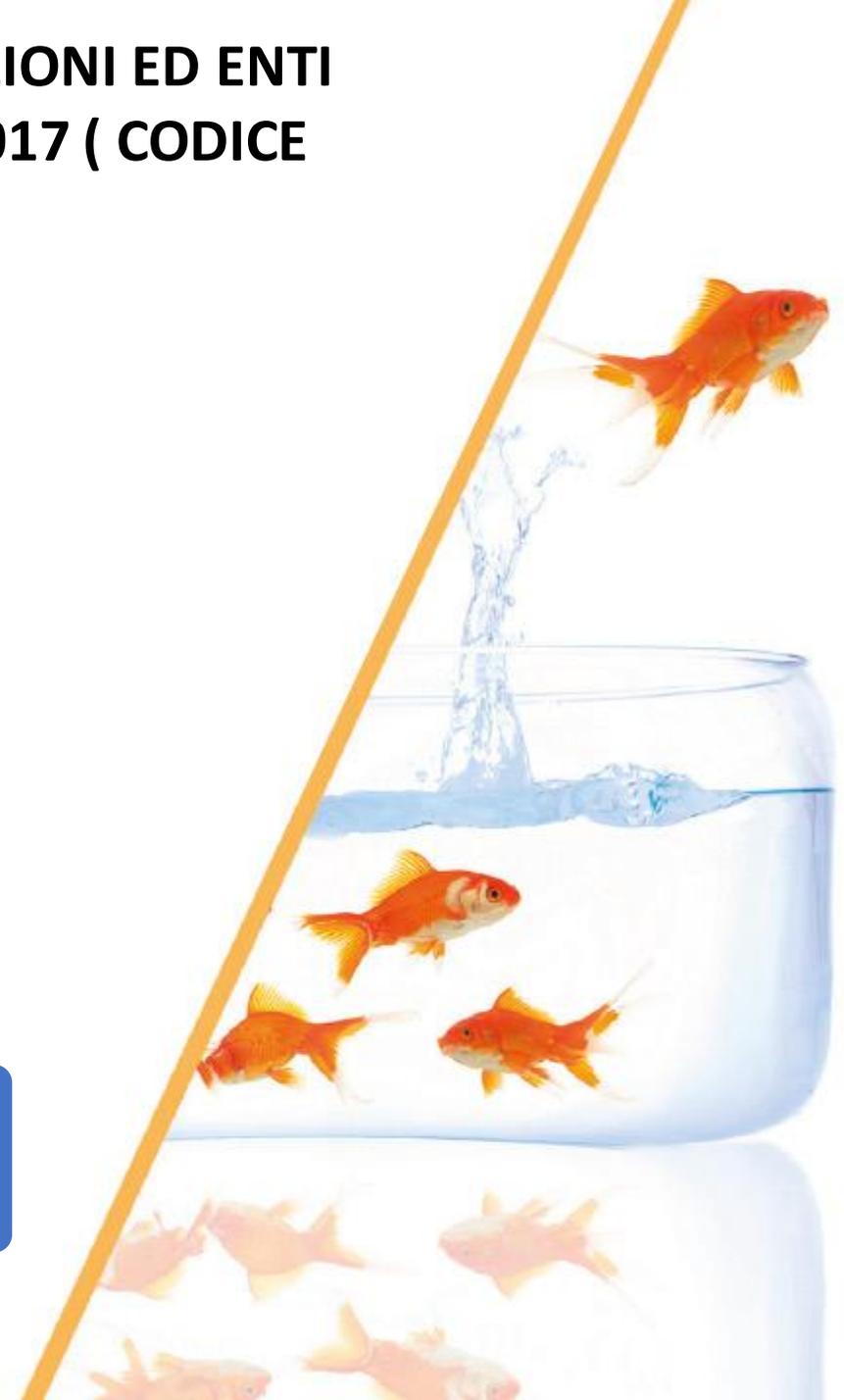
# LINEE GUIDA SUL RAPPORTO TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ED ENTI DEL TERZO SETTORE NEGLI ARTT. 55-57 DEL D.LGS. N.117/2017 ( CODICE DEL TERZO SETTORE)

Avvio del procedimento con atto del dirigente della PA, anche su impulso degli ETS

Publicazione dell'avviso e di eventuali allegati

Svolgimento dell'istruttoria

Conclusione della procedura ad evidenza pubblica



# LINEE GUIDA SUL RAPPORTO TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ED ENTI DEL TERZO SETTORE NEGLI ARTT. 55-57 DEL D.LGS. N.117/2017 ( CODICE DEL TERZO SETTORE)

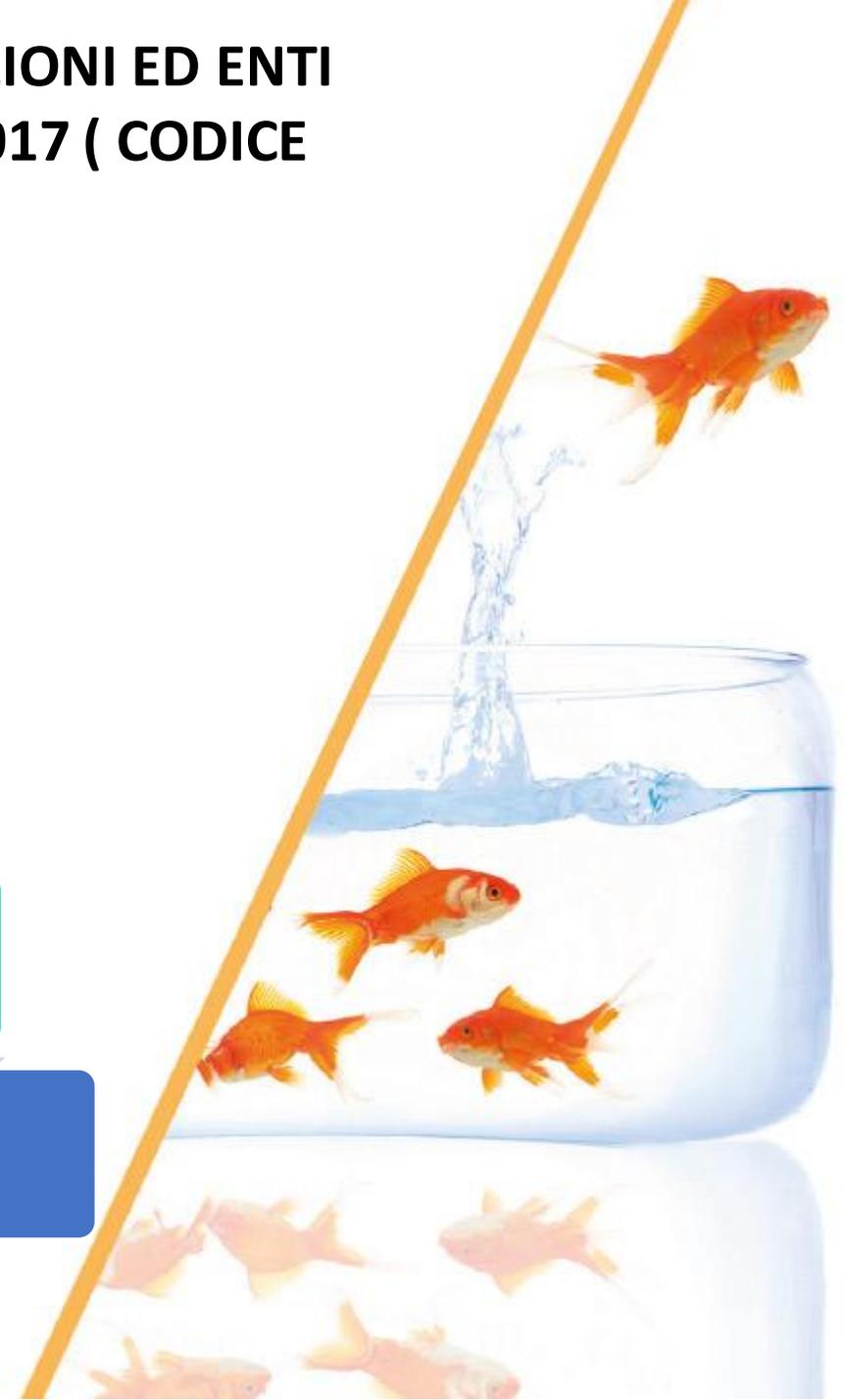
Avvio del procedimento con atto del dirigente della PA, anche su iniziativa degli ETS e a seguito dell'attività di co-programmazione

Pubblicazione dell 'avviso e dei relativi allegati

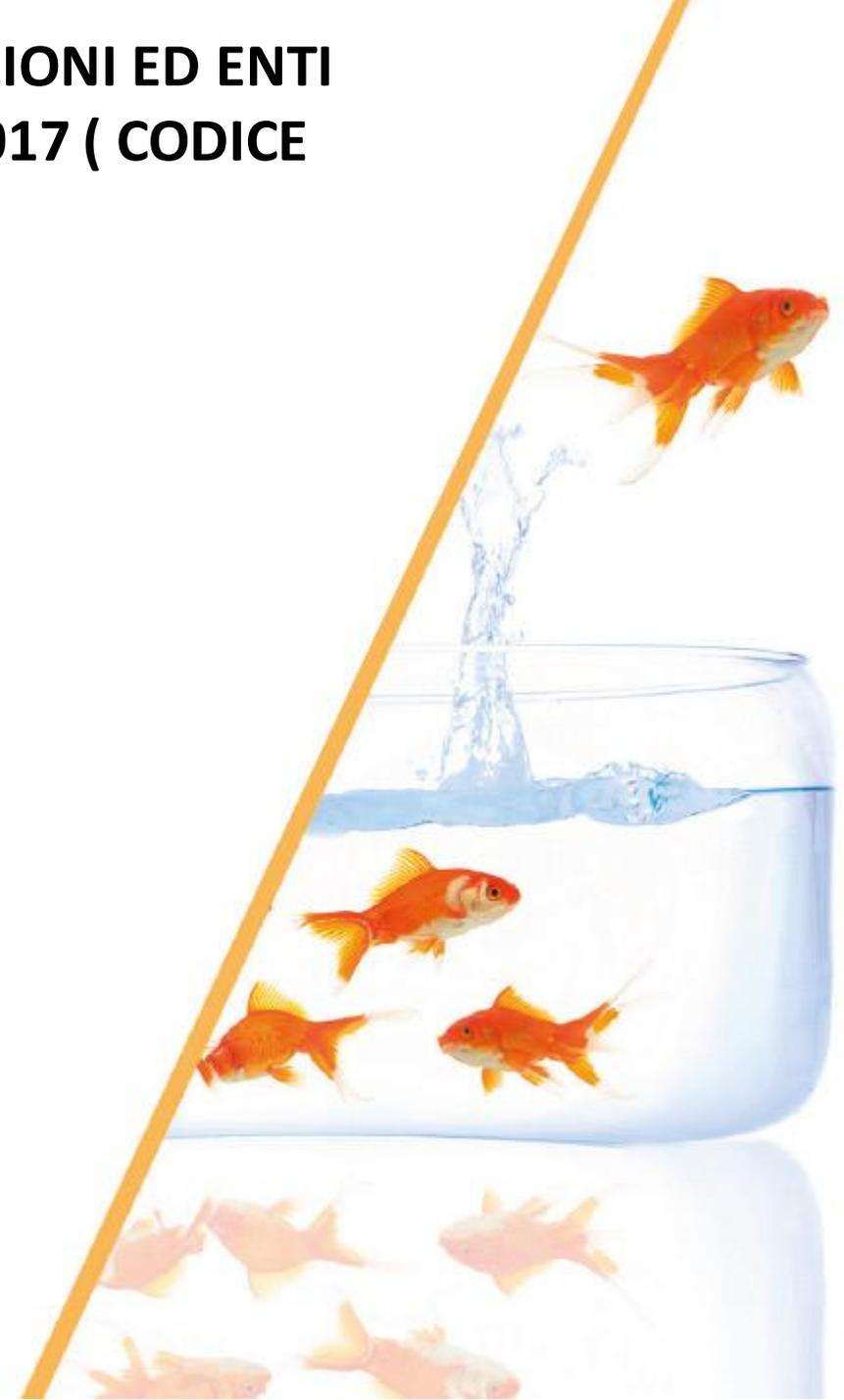
Svolgimento delle sessioni di co-progettazione

Conclusione della procedura ad evidenza pubblica

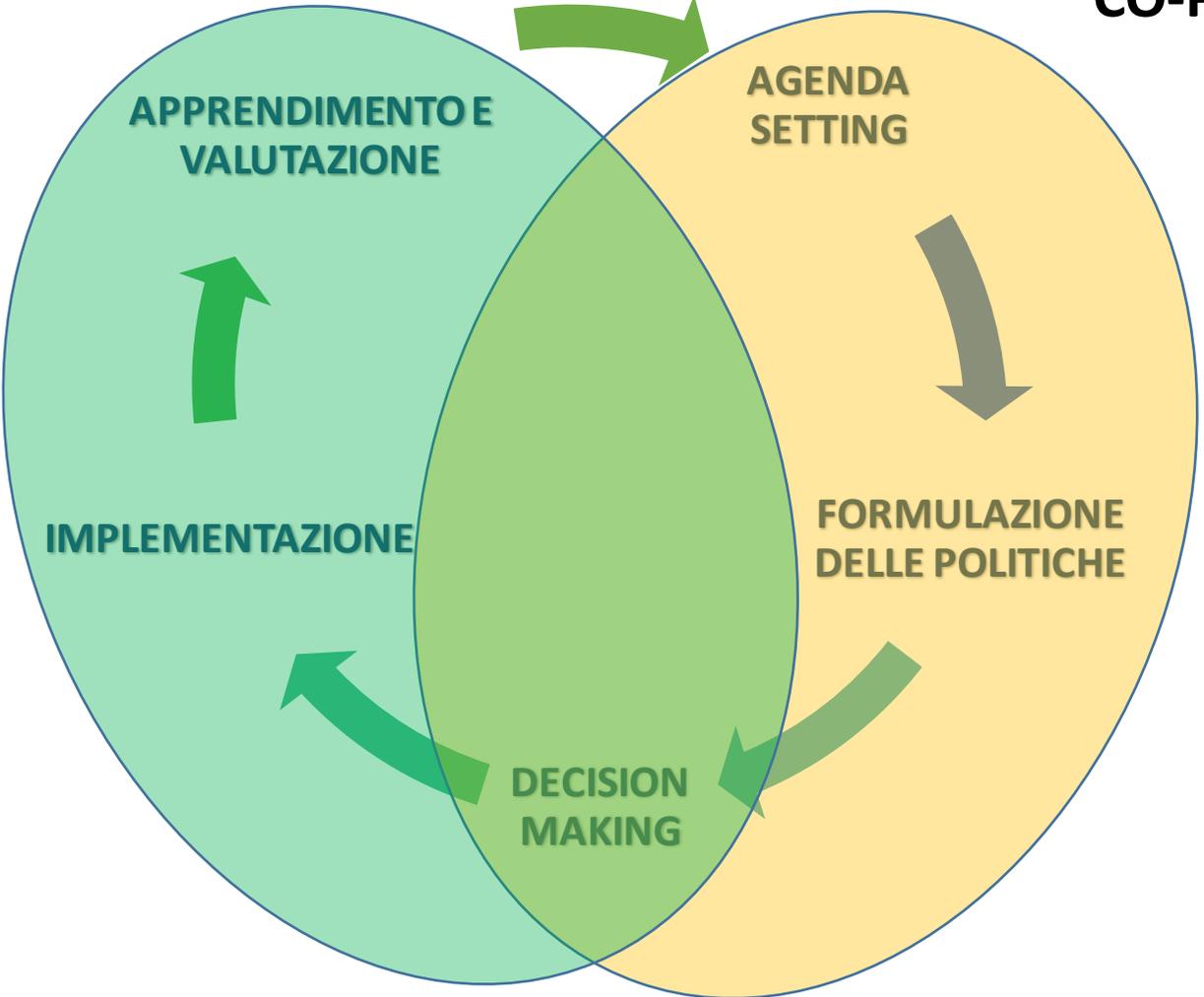
Sottoscrizione della convenzione



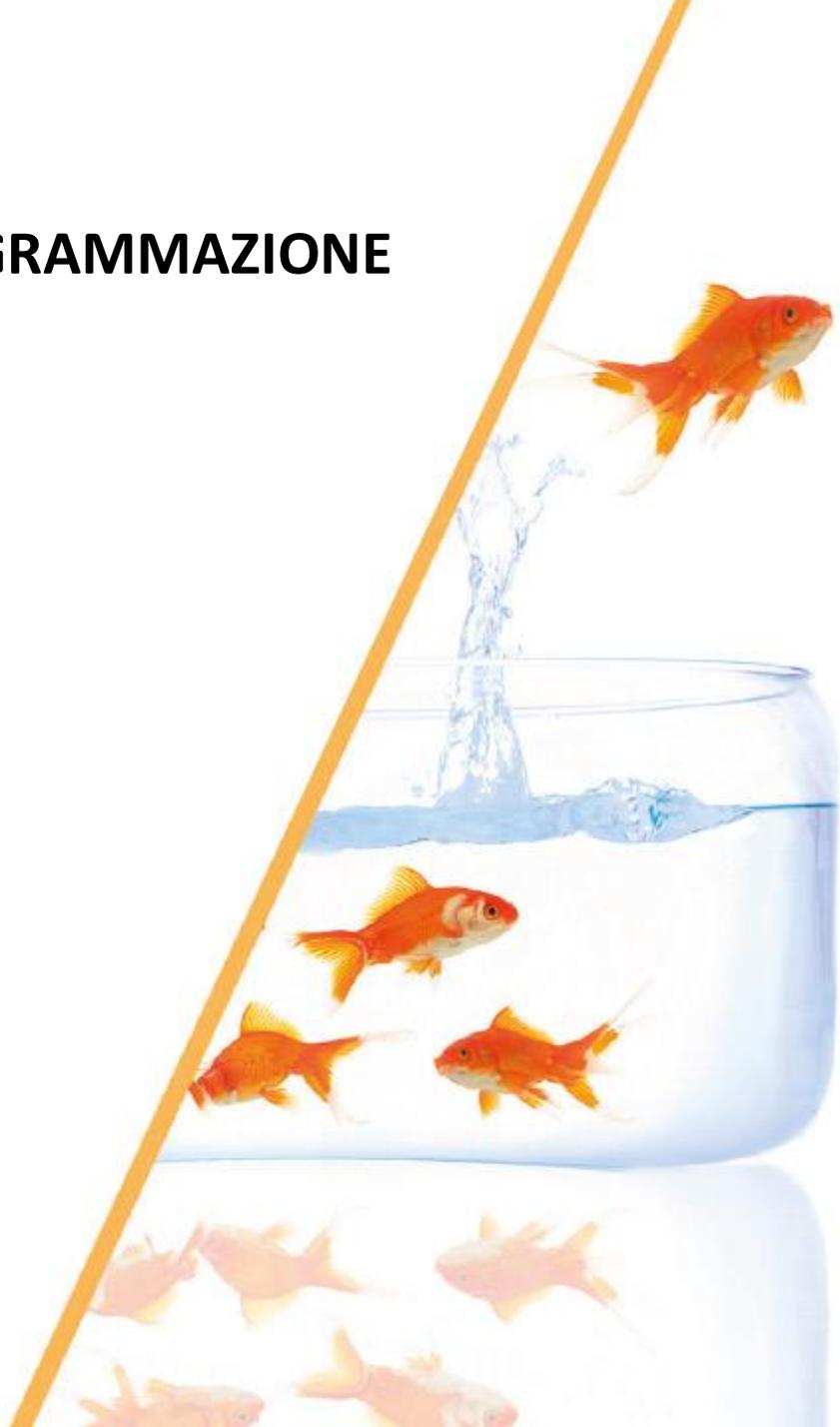
# LINEE GUIDA SUL RAPPORTO TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ED ENTI DEL TERZO SETTORE NEGLI ARTT. 55-57 DEL D.LGS. N.117/2017 ( CODICE DEL TERZO SETTORE)



# CICLO DELLE POLITICHE



**CO-PROGRAMMAZIONE**



**CO-PROGETTAZIONE**

**Relazione  
Stato-Società  
all'interno del  
«Network»**

**Numero/Tipo di Partecipanti**

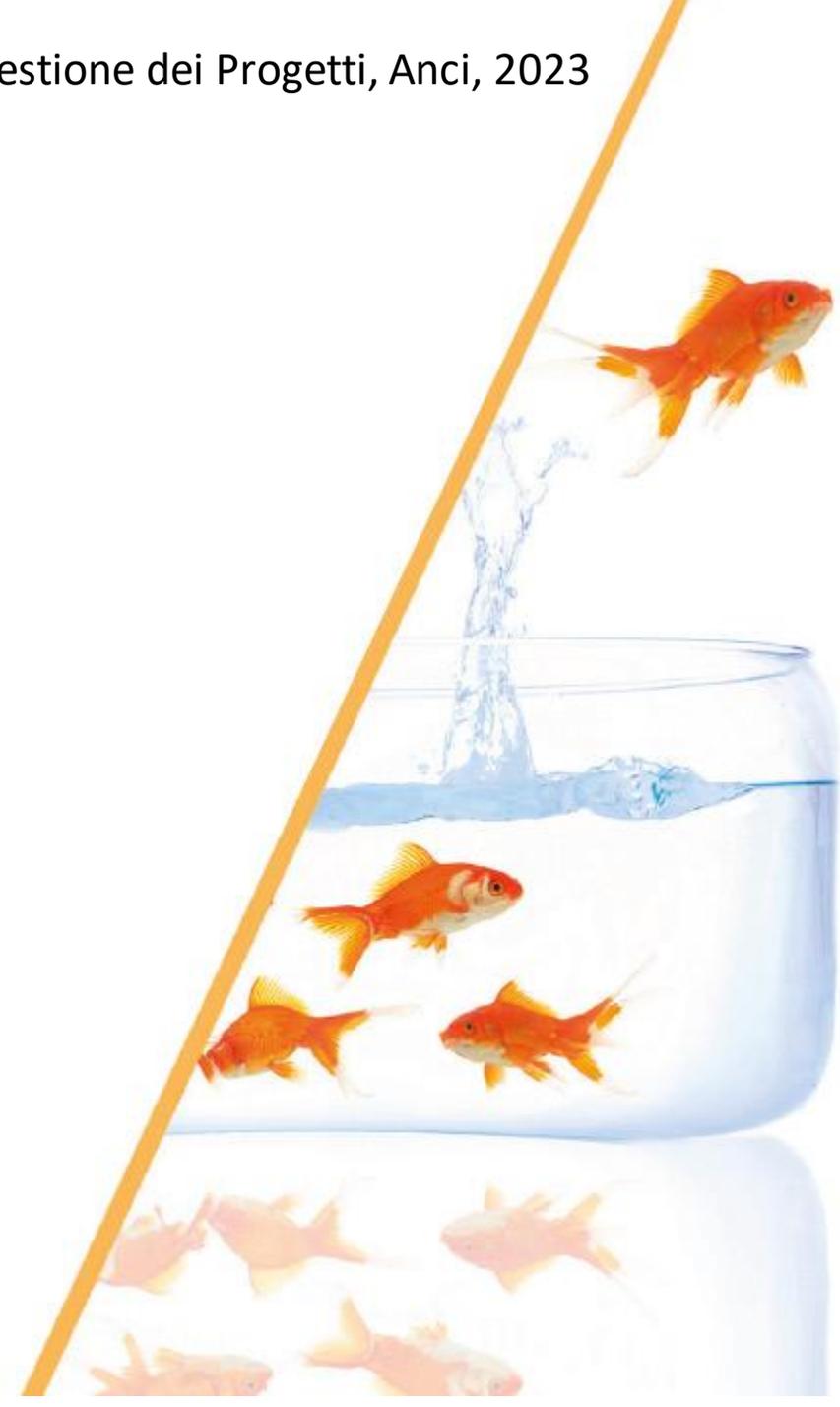
	Agenzie Statali	Gruppo Sociale Pminente	Due Gruppi Sociali preminenti	Tre o più gruppi sociali preminenti
Direzione Statale	<i>Network Burocratico</i>	<i>Network Clientelare</i>	<i>Network Triadico</i>	<i>Network pluralistico</i>
Società Dominante	<i>Network Statalista Partecipativo</i>	<i>Network Catturato</i>	<i>Network Corporativista</i>	<i><u>Issue</u> Network</i>



	<b>NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)</b>	<b>GESTIONE DEL VALORE PUBBLICO</b>
<b>Caratterizzazione</b>	Governo post-burocratico e competitivo	Post-Competitivo
<b>Messa fuoco dominante</b>	Risultati	Relazioni
<b>Obiettivi manageriali</b>	Raggiungere gli obiettivi di prestazione concordati	Obiettivi multipli tra cui rispondere alle preferenze dei cittadini/utenti, rinnovare il mandato e la fiducia attraverso servizi di qualità, guidare la rete
<b>Definizione del Interesse pubblico</b>	Le preferenze individuali sono aggregate	Si esprimono preferenze collettive
<b>Obiettivo di prestazione</b>	Gestione degli input e degli output per garantire economia e reattività ai consumatori	Vengono perseguiti molteplici obiettivi, inclusi i risultati del servizio, la soddisfazione, i risultati, la fiducia e la legittimità
<b>Modello dominante di Responsabilità</b>	Responsabilità verso l'alto tramite contratti di prestazione; verso l'esterno verso i clienti attraverso meccanismi di mercato	Sistemi di responsabilità multipli che includono i cittadini come supervisori del governo, i clienti come utenti e i contribuenti come finanziatori
<b>Sistema preferito di Distribuzione</b>	Settore privato o ente pubblico ben definito	Presenza di alternative selezionate pragmaticamente

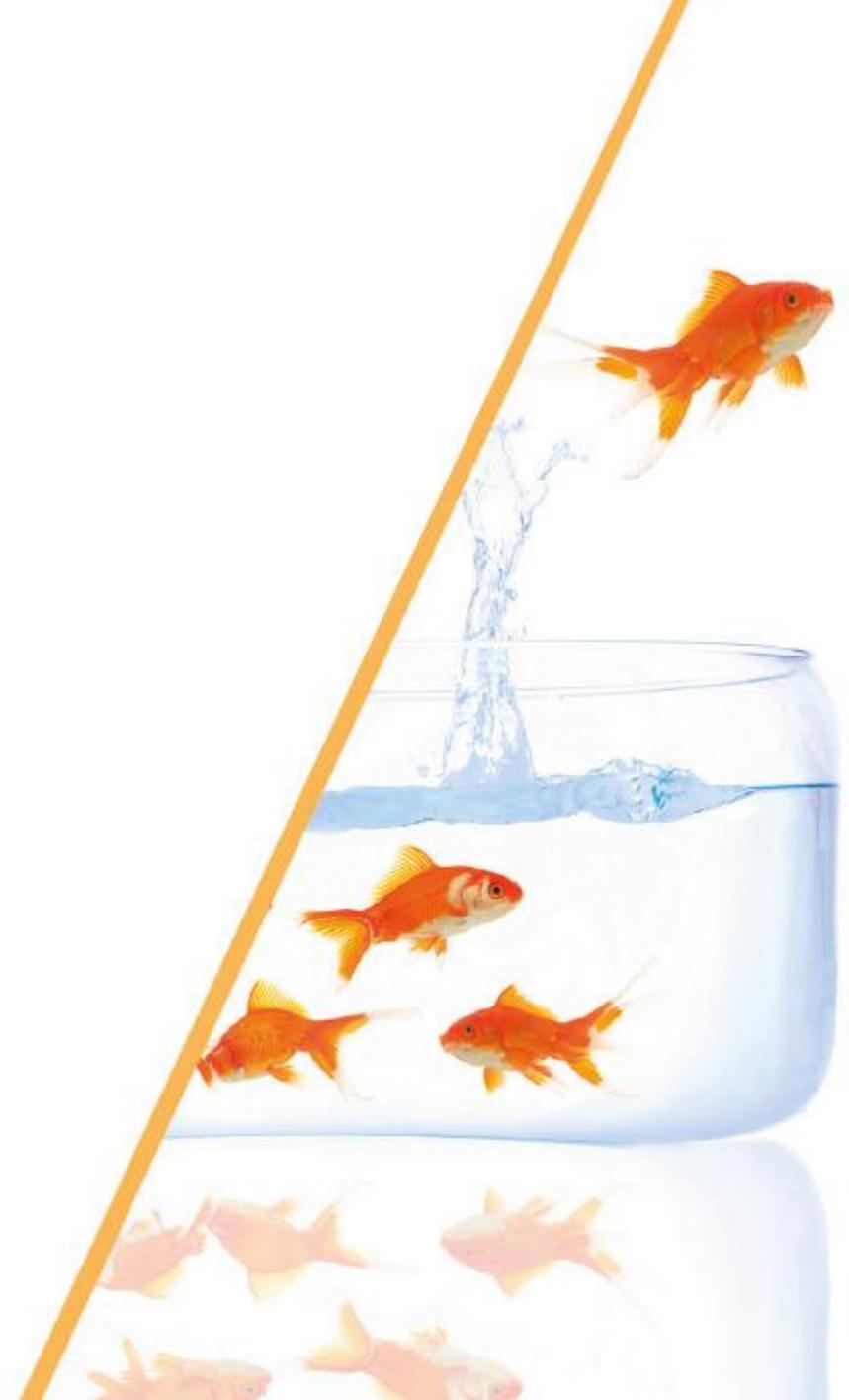
Adattato da Kelly, Mulgan e Muers (2002), O'Flynn (2005a) e Stocker (2006)

N. Basile, La gestione dei Progetti, Anci, 2023



# TRAPPOLE

- L'eccesso di narrazioni retoriche
- La prevalenza del processo amministrativo
- Il rischio di chiusure corporative
- Il rischio di assenza della comunità
- Estrazione di valore dagli ETS



# SFIDE

- Valorizzare i giocatori in campo
- Rafforzare la capacità comunicati
- Mettere in luce il valore sociale generato dalle politiche
- Rafforzare il valore sociale delle Istituzioni



# GRAZIE!

**NICOLA  
BASILE**

**nicolabasile76@gmail.com**

**3939993731**



<https://www.linkedin.com/in/nicolabasile/>



# GRAZIE!

**NICOLA  
BASILE**

**nicolabasile76@gmail.com**

**3939993731**



<https://www.linkedin.com/in/nicolabasile/>

