



UNIONE EUROPEA  
Fondo Sociale Europeo

PON  
INCLUSIONE

M



MINISTERO del LAVORO  
e delle POLITICHE SOCIALI

# Le forme e gli strumenti di partenariato pubblico-privato nella Riforma del Terzo settore



## La co-programmazione

**1 marzo 2022**

**Luciano Gallo**

*Referente di ANCI Emilia-Romagna  
per contratti pubblici e innovazione sociale,  
diritto del Terzo settore*



CITTALIA  
fondazione **anci**



**IFEL**  
Fondazione ANCI



## INDICE

- **Co-programmazione: inquadramento generale;**
- **co-programmazione: finalità ed oggetti;**
- **co-programmazione e regolamenti generali;**
- **co-programmazione, programmazione e pianificazione, generale e di settore, degli enti;**
- **il procedimento di co-programmazione nelle Linee guida ministeriali (DM n. 72/2021);**
- **esempi di applicazioni pratiche della co-programmazione.**



## Inquadramento generale

Dobbiamo muovere dall'art. **55**, **primo** comma, che stabilisce i «**principi comuni**».

«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»



## L'evoluzione del diritto amministrativo

Il richiamo alla **legge** n. **241/1990** rende necessario inquadrare il nostro tema alla luce delle «traiettorie» del nostro ordinamento; un «*nuovo*» **diritto amministrativo**.

«Art. 1. (Principi generali dell'attività amministrativa)

*2-bis. I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*» [Modifiche apportate dal **decreto-legge** n. **76/2020** convertito con modificazioni dalla **legge** n. **120/2020**].

La funzione del procedimento amministrativo  
(acquisizione, valutazione e bilanciamento degli interessi, pubblici e privati).



## Il ruolo della «trasparenza»

Il rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini assume una dimensione nuova e profondamente ribaltata per effetto della vigente disciplina in materia di **trasparenza**.

La forza paradigmatica della **sentenza n. 10/2020** dell'**Adunanza Plenaria** del **Consiglio di Stato** «(...) Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto (...) è il governo del potere pubblico in pubblico, ma costituisce anche un caposaldo del principio di buon funzionamento della pubblica amministrazione, quale “casa di vetro” improntata ad imparzialità, intesa non quale mera conoscibilità, garantita dalla pubblicità, ma anche come intelligibilità dei processi decisionali e assenza di corruzione (...)».



## Il ruolo della «trasparenza»

Ancora dalla **sentenza** n. **10/2020** dell'**Adunanza Plenaria** del **Consiglio di Stato** «(...) la trasparenza si pone non solo come forma di prevenzione dei fenomeni corruttivi, ma come strumento ordinario e primario di riavvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione, «destinata sempre più ad assumere i contorni di una “casa di vetro”, nell’ambito di una visione più ampia dei diritti fondamentali sanciti dall’art. 2 della Costituzione, che non può prescindere dalla partecipazione ai pubblici poteri». (...) La luce della trasparenza feconda il seme della conoscenza tra i cittadini e concorre, da un lato, al buon funzionamento della pubblica amministrazione ma, dall’altro, anche al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona (...)».



## L'ambito soggettivo del Titolo VII

Il richiamato art. **55**, **primo** comma, chiarisce l'**ambito soggettivo** di applicazione delle misure promozionali del Titolo VII e delle altre disposizioni del CTS, ma anche degli altri decreti delegati:

**1) ETS;**

**2) amministrazioni pubbliche.**



## L'ambito soggettivo del Titolo VII

Sono «**pubbliche amministrazioni**»:

- tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative;
- le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le Regioni;
- le Province;
- i Comuni ;
- le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni;
- le istituzioni universitarie;
- gli Istituti autonomi case popolari (variamente denominati);
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale



## Co-programmazione: inquadramento generale

La **Co-programmazione** nelle **Linee guida ministeriali** adottate con **DM n. 72/2021**.

**«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 (...).»**



## Co-programmazione: inquadramento generale

La **Co-programmazione** è un'istruttoria partecipata e condivisa.

La co-programmazione NON è un procedimento «tipizzato», ma è una **modalità «procedimentalizzata» di co-costruzione delle politiche pubbliche.**

La co-programmazione può avere ad oggetto tutte le **attività di interesse generale**, indicate dall'art. **5 del CTS**, anche fra loro integrate.

L'attivazione della co-programmazione è, in primo luogo, «**opzione politica**».

Da qui, il ruolo dei **regolamenti** e degli atti a contenuto generale.



## Co-programmazione e piani/programmi di settore

«1. (...) 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 e' finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalita' di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili».



## Co-programmazione e piani/programmi di settore

co-programmazione

NB: occorre verificare  
contenuto della legislazione  
regionale e delle Province  
autonome

art. 55, comma 2, CTS



legge n. 241/1990



legs. di settore



## La co-programmazione nelle Linee guida ministeriali

### BOX - Le fasi del procedimento di co-programmazione

- 1) **Avvio** del procedimento con atto del dirigente della PA, anche su impulso degli ETS;
- 2) pubblicazione dell'**avviso** e di eventuali allegati;
- 3) svolgimento dell'**istruttoria**;
- 4) **conclusione** della procedura ad evidenza pubblica.



## La co-programmazione nelle Linee guida ministeriali

**(...) costituisce buona pratica pubblicare un Avviso, contenente i seguenti elementi minimi:**

- a) oggetto del procedimento di co-programmazione;**
- b) requisiti dei partecipanti;**
- c) modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa espressa liberatoria in favore dell'Amministrazione procedente in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate**
- d) tempi e modalità di svolgimento del procedimento;**
- e) conclusione del procedimento;**
- f) regime di pubblicità e trasparenza.**



## Qualche esempio di applicazione pratica

### Co-programmazione e **piano sociale di zona (PdZ)**:

- 1) co-programmazione prima del PdZ;
- 2) co-programmazione durante il PdZ per temi specifici;
- 3) co-programmazione per aggiornamento del PdZ;
- 4) PdZ è approvato anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 55, c. 2, CTS.

**N.b:** nelle ipotesi sub **2)** e **4)** la co-programmazione è **sub-procedimento** del procedimento di pianificazione sociale zonale.



## Qualche esempio di applicazione pratica

Co-programmazione e **piano di governo del territorio**.

Co-programmazione e **P.E.B.A.**

Co-programmazione e piano delle **alienazioni e valorizzazione** degli immobili pubblici.

Co-programmazione e programmazione pluriennale degli **acquisti di servizi**.



## Profili applicativi

Co-programmazione come procedimento «**strutturato**» o «**puntuale**».

Co-programmazione «**episodica**» o «**circolare**».

Co-programmazione «**gestita internamente**» o «**facilitata**».

Co-programmazione e **cultura dei dati**.

Co-programmazione, **co-progettazione**, **VIS** e ... **punto e a capo**.

Il diritto «**all'errare**»



UNIONE EUROPEA  
Fondo Sociale Europeo

PON  
INCLUSIONE

M



MINISTERO del LAVORO  
e delle POLITICHE SOCIALI

*Iniziativa finanziata nell'ambito del PON INCLUSIONE con il contributo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020*

**Grazie di cuore  
per la vostra  
attenzione.**

**Luciano Gallo**



CITTALIA  
fondazione **anci**



**IFEL**  
Fondazione ANCI