



Scuola di **Sussidiarietà** MACERATA 2023

in collaborazione con
Università degli Studi di Macerata e CITESEC

con il patrocinio del
Comune di Macerata

10/03

**Le origini dell'amministrazione
condivisa e i cambiamenti
che si prospettano**

**La dimensione costituzionale di
co-programmazione e co-progettazione:
una nuova prospettiva nel rapporto tra
pubblica amministrazione ed enti del
terzo settore?**

Prof.ssa Lorenza Violini
Università degli Studi di Milano

Dott. Giulio Casilli
Università degli Studi di Milano

Il principio solidaristico in Costituzione

Art. 2 Cost.

«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

La sussidiarietà in Costituzione

Verticale

Art. 118, co. 1, Cost.

«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».

Orizzontale

Art. 118, co. 4, Cost.

«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**».

Corte Costituzionale e Terzo Settore: i precedenti

- ❑ Sentenza sul Volontariato (Corte Cost., sent. n. 75 del 1992)
- ❑ Sentenze sulle Fondazioni (Corte Cost., sent. n. 300 e 301 del 2003)

La sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020

L'art. **55 CTS** rappresenta «**una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale**».

Gli istituti, ivi previsti, instaurano tra i soggetti pubblici e gli enti del Terzo settore «**un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato**».

La sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020 /2

La Corte afferma altresì che questa specificità, propria dell'ordinamento italiano, è compatibile con il diritto dell'Unione Europea che «consente agli Stati membri di apprestare, in relazione ad attività di spiccata valenza sociale, **un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà**».

La sentenza della Corte Costituzionale n. 72 del 2022

«Sussiste quindi una definita linea di demarcazione all'interno della pur unitaria categoria degli ETS: è ben vero che quelli che scelgono di svolgere attività economica – accettando i correlati vincoli, primo dei quali la rinuncia alla massimizzazione del profitto – possono essere considerati operatori di un **“mercato qualificato”, quello della welfare society, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro**. Tuttavia, rimane fermo che tali soggetti hanno la possibilità di ricevere un corrispettivo per il servizio reso e quindi, anche in tal modo, procurarsi le risorse, cui fa riferimento la norma censurata, necessarie all'acquisto degli automezzi e dei beni strumentali al sostegno delle attività di interesse generale. Possibilità che invece è preclusa, come si è visto, alle ODV.»

I principali modelli di attuazione della sussidiarietà orizzontale

1) L'esternalizzazione dei servizi

Semplice affidamento in *outsourcing* a un soggetto privato (profit o *non profit*) di un servizio pubblico.

2) La sussidiarietà "per progetti"

L'ente pubblico, dopo aver allocato le risorse a sua disposizione, sollecita – per le diverse funzioni prescelte (politiche o interventi) – la presentazione di proposte progettuali da parte delle organizzazioni private, fissando e comunicando con trasparenza gli obiettivi di fondo e i criteri e le regole di valutazione dei progetti.

I principali modelli di attuazione della sussidiarietà orizzontale /2

3) La valorizzazione delle iniziative di privati

Valorizzazione e del sostegno delle iniziative dei privati che si impongano all'attenzione della società come benemerite ed eccellenti.

4) La sussidiarietà senza apparato istituzionale di gestione

Applicazione della teoria degli *internal market*, che prevede una compiuta separazione tra soggetto finanziatore e soggetto erogatore e che esalta la libertà di scelta dell'utente.

Il Codice del Terzo Settore

D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117

Art. 1 CTS (*Finalità ed oggetto*)

«Al fine di **sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini** che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, **in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione**, il presente Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore».

Il Codice del Terzo Settore

D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117

Art. 55 CTS (*Coinvolgimento degli enti del Terzo settore*)

Co. 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».

Il Codice del Terzo Settore

D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117

Art. 55 CTS (*Coinvolgimento degli enti del Terzo settore*)

Co. 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».

Co. 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».

Il Codice del Terzo Settore

D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117

Art. 55 CTS (*Coinvolgimento degli enti del Terzo settore*)

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

Modelli di sussidiarietà e CTS

❖ L'esternalizzazione dei servizi

La **co-progettazione** potrebbe rientrare in questo modello, laddove la PA abbia già individuato il bisogno e il tipo di risposta.

❖ La sussidiarietà "per progetti" (*spazio di libertà del privato*)

Co-programmazione: finalizzata all'individuazione, da parte della PA procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

Co-progettazione: 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.

Alcuni esempi dalla prassi

La sussidiarietà "per progetti"

Osservatorio Antidiscriminazioni ed elaborazione del Piano Antidiscriminazioni del Comune di Milano.

OGGETTO: i) co-progettazione e co-gestione dell'Osservatorio Antidiscriminazioni; ii) elaborazione del Piano Antidiscriminazioni.

VALORE: 85.000 euro

PERIODO: 01/12/21 – 31/12/23

RUOLO DELL'ENTE PUBBLICO: definisce il progetto di massima (p. 4 e ss. dell'Avviso), suddividendolo in i. Azioni specifiche dell'**Osservatorio** (tra le quali la stesura del Piano); ii. Principali funzioni dell'Osservatorio; iii. Organizzazione interna dell'Osservatorio. Definisce altresì, con riferimento al **Piano**, 6 indirizzi prioritari. Il Comune, attraverso la Casa dei Diritti, svolge attività di supervisione e coordinamento delle azioni svolte dai soggetti selezionati.

Alcuni esempi dalla prassi /2

MODALITÀ: Convenzione a seguito di Avviso pubblico finalizzato all'individuazione dei soggetti del Terzo Settore **disponibili alla co-progettazione e co-gestione.**

SOGGETTI COINVOLTI: l'Avviso si rivolge a tutti gli ETS iscritti nel RUNTS (o equivalente), in forma singola o di raggruppamento temporaneo. Devono: i) dimostrare esperienza biennale in progetti e/o servizi in tema discriminazioni; ii) possedere i requisiti strutturali e organizzativi come previsto dalla legge.

ONERI: i) **a carico dei soggetti selezionati:** cofinanziamento del 10%; tutte le spese di funzionamento necessarie all'organizzazione e al coordinamento di ogni attività progettuale; rendicontazione periodica delle attività progettuali; ii) **a carico del Comune di Milano:** coordinamento e regia degli sviluppi progettuali; monitoraggio e verifica delle attività; sede delle attività presso la Casa Dei Diritti e tutte le spese relative alle utenze e alla strumentazione ivi presente.

Alcuni esempi dalla prassi /3

L'esternalizzazione dei servizi

Servizi di accoglienza residenziale rivolti a famiglie in condizioni di fragilità socio economica e difficoltà abitativa con minori

OGGETTO: servizi di accoglienza residenziale tramite messa a disposizione di posti in strutture di housing sociale quali alloggi/appartamenti dai soggetti co-gestori, per un totale di **max 14 posti letto**.

VALORE: 93.940 euro

PERIODO: 01/05/22 – 31/12/23

RUOLO DELL'ENTE PUBBLICO: definisce sinteticamente il progetto di base (p. 4 e ss. dell'Avviso), suddividendolo in i. Obiettivi; ii. Principali prestazioni richieste.

Alcuni esempi dalla prassi /4

MODALITÀ: Convenzione a seguito di Avviso pubblico finalizzato all'individuazione dei soggetti del Terzo Settore **disponibili alla co-progettazione e co-gestione**.

SOGGETTI COINVOLTI: l'Avviso si rivolge a tutti gli ETS iscritti nel RUNTS (o equivalente), in forma singola o di raggruppamento temporaneo. Non possono candidarsi i gli ETS già risultati aggiudicatari dei servizi di cui all'Avviso di istruttoria pubblica indetta con Determinazione Dirigenziale n. 1180/2021 per l'Area 1.

ONERI: i) **a carico dei soggetti selezionati:** cofinanziamento del 10%; assicurare funzionamento sedi e servizi «secondo quanto già definito dall'Amministrazione» e secondo «co-progettazione»; rendicontazione periodica bimestrale sull'andamento della struttura e del progetto; coordinamento con soggetti aggiudicatari Area 2 e Area 3; ii) **a carico del Comune di Milano:** facoltà di eventuale prosecuzione dell'accordo di collaborazione per ulteriori 12 mesi.

Grazie per l'attenzione!

lorenza.violini@unimi.it
giulio.casilli@unimi.it