



Scuola di **Sussidiarietà** 2024

Laboratorio 1.

**Scrivere e valutare una proposta
di co-programmazione:
enti locali e ETS in dialogo**

Giulio Casilli

Premesse

- 1) Conoscenza della **cornice normativa e regolamentare**
- 2) Conoscenza (parziale) dei **bisogni** da soddisfare e degli **interventi** a tal fine necessari
- 3) Volontà di assumere **co-responsabilità** di programmazione (PA- ETS)

Obiettivi

- 1) Capacità di **immedesimazione** (PA – ETS)
- 2) Esercizio di un **dialogo costruttivo**, fra pari
- 3) Condivisione delle conoscenze relative ai **bisogni** da soddisfare
- 4) Ideazione degli **interventi** necessari
- 5) Costruzione di una **rete**, utile per i progetti

Prospettiva

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».

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

Co. 2: «La **co-programmazione** è finalizzata...

A che cosa? all'individuazione

Di cosa, esattamente? **1)** dei bisogni da soddisfare, **2)** degli interventi a tal fine necessari, **3)** delle modalità di realizzazione degli stessi e **4)** delle risorse disponibili
(attenzione a sovrapposizione con co-progettazione!)

Da parte di chi? da parte della pubblica amministrazione
precedente

La co-programmazione

Quale oggetto?

Art. 55, co. 1, CTS: «...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....»

Art. 5 CTS (Attività di interesse generale)

Co. 1: «Gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività aventi ad oggetto: [[elenco](#)]»

La co-programmazione

Art. 55, co. 2, CTS

La **co-programmazione** si sostanzia in un'istruttoria partecipata e condivisa (fermo restando le prerogative dell'ente pubblico, quale "amministrazione procedente", ai sensi della l. n. 241/1990), nella quale:

- i) il **quadro di conoscenza** dei bisogni
- ii) e il **quadro di rappresentazione** delle possibili azioni da intraprendere

è il risultato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento.

La co-programmazione

Art. 55, co. 2, CTS

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**, produttiva di **a)** integrazione di attività, risorse, anche immateriali, **b)** qualificazione della spesa, **c)** costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, d) alla produzione di clima di fiducia reciproco.

È uno strumento che offre piena legittimazione alle tante esperienze, anche informali, attivate dagli enti nella costruzione di tavoli di lavoro e di percorsi di partecipazione su vari ambiti (ferma restando la collaudata esperienza, con specifico riguardo ai servizi sociali, della pianificazione sociale di zona).

La cornice normativa

- 1) Disciplina nazionale
(CTS, l. 241/1990, DM 72/2021,...)
- 2) Disciplina regionale
(eventuale)
- 3) Regolamenti comunali
(eventuale)

La cornice normativa

D.M. n. 72/2021

Le linee guida del Ministero del Lavoro (**D.M. n. 72/2021**), sono state elaborate tenendo conto:

- della disciplina vigente;
- delle Relazioni governative di illustrazione del CTS e del suo correttivo, adottato nel 2018;
- dei pareri resi dal Consiglio di Stato, nonché dei primi pronunciamenti della giurisprudenza amministrativa e contabile, direttamente o indirettamente, inerenti il tema trattato;
- degli atti dell'ANAC e delle competenti Amministrazioni statali;
- della sentenza n. 131 del 26 giugno 2020 della Corte costituzionale;
- della legge 11 settembre 2020, n. 120 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2010, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» (cd. decreto "semplificazioni").

La co-programmazione

Art. 55, co. 2, CTS

Contenuti dell'Avviso (secondo DM 72/2021):

- oggetto del procedimento di co-programmazione: deve riferirsi a una o più delle attività di interesse generale ex art. 5 CTS;
- requisiti dei partecipanti;
- modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni (inclusa liberatoria in favore dell'Amministrazione procedente in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate);
- tempi e modalità di svolgimento del procedimento;
- conclusione del procedimento;
- regime di pubblicità e trasparenza.

La co-programmazione

Oggetto e tempi di svolgimento

Con riferimento all'**oggetto** del procedimento: una o più attività di interesse generale, indicate dall'art. 5 CTS, potrebbe costituire **buona pratica**

- considerare contestualmente **più oggetti**, purché fra loro connessi
- tenere conto dell'integrazione di tali oggetti nell'ambito delle **politiche generali dell'ente** titolare del procedimento.

Per quanto attiene ai **tempi di svolgimento del procedimento**, essi dovrebbero essere congrui rispetto alla complessità dell'oggetto e delle attività relative al procedimento di co-programmazione, oltre alla numerosità degli ETS partecipanti.

La co-programmazione

Documento finale

L'attività di co-programmazione con gli ETS dovrebbe concludersi con l'elaborazione, condivisa, di un **documento istruttorio di sintesi**.

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.

La co-programmazione

Art. 55, co. 2, CTS

I tavoli di co-programmazione:

L'attività di co-programmazione, che può essere articolata dal responsabile del procedimento in **più sessioni**, in ragione dell'oggetto della procedura e del numero dei partecipanti.

Il **verbale/i** dà conto dell'eventuale proposta unitaria e condivisa o - in alternativa - delle diverse posizioni e proposte formulate dai partecipanti al procedimento istruttorio.

Il procedimento **si conclude con atto del dirigente competente** dell'ente, che può coincidere con la **determinazione** assunta dall'ente in ordine alle attività ed alle azioni ritenute funzionali alla cura dei bisogni individuati nel corso della co-programmazione.

La co-programmazione

Art. 55, co. 2, CTS

Buona pratica: raccogliere la **documentazione eventualmente prodotta** nelle sessioni istruttorie dagli ETS partecipanti, unitamente ad una **relazione del responsabile del procedimento**, in ordine allo svolgimento dell'attività di co-programmazione ed ai relativi esiti raggiunti.

Gli enti tengono 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.

Laboratorio

Avviso co-programmazione - *esempi*

- Co-programmazione SAI ([Comune di Milano](#))
(v. anche determinazione dirigenziale)
- Contrasto povertà minori e famiglie ([Comune di Milano](#))

Rivediamo...

Contenuti dell'Avviso (secondo DM 72/2021):

- oggetto del procedimento di co-programmazione: deve riferirsi a una o più delle attività di interesse generale ex art. 5 CTS;
- requisiti dei partecipanti;
- 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);
- tempi e modalità di svolgimento del procedimento;
- conclusione del procedimento;
- regime di pubblicità e trasparenza.

Schema di avviso

L'ente _____, Direzione _____, Area _____

PREMESSE

...

tutto ciò premesso, indice pertanto il presente “AVVISO PUBBLICO PER L’ACQUISIZIONE DELLE MANIFESTAZIONI DI INTERESSE DI ENTI DEL TERZO SETTORE INTERESSATI ALLA CO-PROGRAMMAZIONE (IN APPLICAZIONE DELL’ART. 55 DEL CODICE DEL TERZO SETTORE) FINALIZZATA _____”.

ART. 1 - OGGETTO

ART. 2 - DESTINATARI DELL’AVVISO

ART. 3 - MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI PARTECIPAZIONE

ART. 4 - PARTECIPANTI AL PERCORSO

ART. 5 - TEMPI E MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DEL PERCORSO DI CO-PROGRAMMAZIONE

ART. 6 - CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO

ART. 7 - REGIME DI PUBBLICITÀ E TRASPARENZA

ART. 8 - TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

ART. 9 - RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

ART. 10 - RICORSI

Focus: richiesta/istanza di parte

Art. 55, co. 1, CTS: «**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».

In applicazione dei principi sul procedimento amministrativo – **l’iniziativa può essere assunta anche da uno o più ETS**, i quali **richiedono all’ente competente l’attivazione del procedimento di co-programmazione** attraverso la pubblicazione di un **Avviso**.

L’istanza presentata dall’ETS comporta, in capo alla PA, un vero e proprio obbligo di provvedere, ai sensi dell’art. 2, co. 1, L. n. 241/1990?

Le Linee guida ministeriali specificano, con riferimento alla co-progettazione, che la **mera richiesta** non genera un obbligo di risposta da parte dell’Amministrazione, mentre alle **proposte non manifestamente inammissibili** «si applicano le regole previste dalla legge n. 241/1990 ed in particolare in materia di istruttoria, di conclusione del procedimento, di motivazione del provvedimento finale».

È ragionevole ritenere che possa sussistere un obbligo di risposta anche nell’ambito della co-programmazione. Gli ETS legittimamente nutrono delle aspettative di pianificazione con il pubblico, ai fini dello svolgimento di una o più attività di interesse generale, nonché delle aspettative circa l’avvio di attività di co-progettazione (di cui co-programmazione è *presupposto*: rapporto di consequenzialità ex art. 55 CTS).

Schema richiesta/istanza di parte

?

Richiesta/istanza di parte

Contenuti indefettibili :

- presentazione dei **proponenti** (attività – esperienze documentabili);
- presentazione sintetica della **proposta**;
- **descrizione dettagliata della proposta**, con particolare riguardo alle premesse (definizione dell'oggetto, analisi parziale dei bisogni, necessità/opportunità di ampliare patrimonio conoscitivo); ipotesi di struttura della fasi e *governance* del percorso; obiettivi finali (pianificazione comune dell'attività);
- apprezzabile un **inquadramento rispetto agli atti generali dell'amministrazione procedente**, in termini di attuazione e/o integrazione, nonché degli strumenti di pianificazione e di programmazione e della normativa di settore.

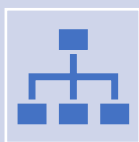
Attenzione:

- deve trattarsi di **una proposta** e non di un mero auspicio/sollecito generico
- quanto più è chiara, esaustiva e puntuale la proposta tanto più la PA sarà incentivata **prenderla in considerazione e a pubblicare un Avviso** (scelta discrezionale).

Sviluppo della co-programmazione



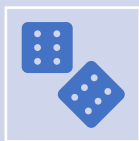
Analisi del contesto dei **bisogni** nell'ambito del tema prescelto (quadro delle conoscenze disponibili)



Identificare le **situazioni problematiche** di diversa natura



Descrivere le **problematività** individuate, esplorare le **interazioni**, formulare **interpretazioni**



Ipotizzare **macro-azioni** (obiettivi trasformativi)

Laboratorio

Rispondiamo ad alcune domande...

Schema di avviso

ART. 1 - OGGETTO

ART. 2 - DESTINATARI DELL'AVVISO

ART. 3 - MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI PARTECIPAZIONE

ART. 4 - PARTECIPANTI AL PERCORSO

ART. 5 - TEMPI E MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DEL PERCORSO DI CO-PROGRAMMAZIONE

ART. 6 - CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO

ART. 7 - REGIME DI PUBBLICITÀ E TRASPARENZA

ART. 8 - TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

ART. 9 - RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

ART. 10 - RICORSI

**Cosa si potrebbe
aggiungere?**

Schema domanda – allegato all'Avviso (es.)

OGGETTO: AVVISO PUBBLICO PER L'ACQUISIZIONE DELLE MANIFESTAZIONI DI INTERESSE DI ENTI DEL TERZO SETTORE INTERESSATI ALLA CO-PROGRAMMAZIONE FINALIZZATA _____

Il/la sottoscritto/a _____
nato/a _____ il _____
residente a _____ Via/Piazza _____
Codice Fiscale _____ In qualità di legale rappresentante dell'ENTE
(Ragione sociale) _____
con sede legale in _____ Via _____
Codice Fiscale _____ Partita I.V.A. _____
Telefono _____ E-mail _____
Pec: _____

ADERISCE ALLA MANIFESTAZIONE D'INTERESSE DI CUI ALL'OGGETTO

al fine di partecipare al tavolo di co-programmazione per la ridefinizione del sistema cittadino per l'accoglienza e l'integrazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, dei minori stranieri non accompagnati e dei titolari delle altre tipologie di permessi di soggiorno candidabili alle misure di accoglienza ed accompagnamento previste dalla normativa vigente.

A tale fine sotto la propria responsabilità, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 46 e 47 del DPR 28.12.2000, n. 445, consapevole delle sanzioni penali richiamate dall'art. 76 del citato DPR445/2000 nell'ipotesi di falsità in atti e di dichiarazioni mendaci

DICHIARA

Laboratorio

Via al lavoro in gruppi!

Grazie per l'attenzione
e la collaborazione

giulio.casilli@unimi.it

