



**Linee Guida
in materia di co-programmazione
di interventi socio-assistenziali**



Indice Documento

	Pagina
1. <i>La co-programmazione nel Codice del Terzo settore</i>	3
2. <i>La co-programmazione nella legge provinciale sulle politiche sociali</i>	4
3. <i>Le fasi della procedura di co-programmazione</i>	5

Trento, giugno 2019

1. La co-programmazione nel Codice del Terzo settore

L'art. 55 del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 recante "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106", in breve CTS, introduce nell'ordinamento nazionale l'istituto della co-programmazione, qualificandola come la sede deputata all'individuazione:

- a. dei bisogni da soddisfare;
- b. degli interventi necessari a tal fine;
- c. delle modalità di realizzazione di questi ultimi;
- d. nonché delle risorse (pubbliche e private) disponibili.

La co-programmazione è il procedimento cronologicamente e logicamente collegato agli eventuali successivi procedimenti di co-progettazione e di accreditamento, con i quali si procede all'affidamento dei servizi ed interventi oggetto dell'analisi effettuata nella co-programmazione.

Tutti e tre gli istituti della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento sono esempi di "amministrazione collaborativa" e devono essere ispirati ai medesimi principi e criteri. Così si legge infatti al comma 1 dell'art. 55 CTS:

*"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."*

La co-programmazione dunque è un procedimento amministrativo a tutti gli effetti, caratterizzato da una forte componente di partecipazione da parte dei soggetti interessati, pubblici e privati, nonché dall'indefettibile garanzia dell'evidenza pubblica.

Di recente l'ANAC, nell'ambito della revisione delle linee guida n. 32/2016, cui si rinvia per un'attenta lettura dell'intero documento, prende in esame lo strumento della co-programmazione e lo armonizza con tutte le forme di affidamento di servizi sociali, comprese quelle previste dalla normativa sui contratti pubblici (v. punto 6 "*la programmazione del servizio*").

L'ANAC riconosce il ruolo proattivo e significativo degli enti del Terzo settore nella fase della programmazione degli interventi, ma pone all'attenzione delle pubbliche amministrazioni la necessità di prevedere idonee misure di prevenzione dei conflitti di interessi.

2. La co-programmazione nella legge provinciale sulle politiche sociali

La legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento), pur non utilizzando espressamente il termine di "co-programmazione", ne contiene in ogni caso i riferimenti normativi.

È da premettere che tutta la l.p. 13/2007 esprime una forte componente partecipativa in tutte le fasi di attuazione delle politiche sociali.

Con riferimento alla programmazione sociale in generale (disciplinata dal Capo II), vi è già un adeguato livello di coinvolgimento e confronto con i soggetti attivi del sistema provinciale delle politiche sociali di cui all'art. 3 comma 3.

La programmazione infatti è attuata in seno ad organi la cui composizione è rappresentativa di tutti soggetti pubblici e privati interessati: per la programmazione provinciale è il Comitato per la programmazione sociale (art. 11 l.p. 13/2007), mentre per i piani sociali di comunità i tavoli territoriali di cui all'art. 13.

In ogni caso anche la co-programmazione in senso stretto trova un suo specifico fondamento giuridico all'art. 3, comma 4 della l.p. 13/2007 che così prevede:

"4. In relazione ai rispettivi ambiti di competenza, gli enti locali e la Provincia coinvolgono i soggetti previsti dal comma 3, ciascuno secondo le proprie specificità, nella programmazione e nella progettazione degli interventi individuati nel capo V, rispettando i principi della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 (legge provinciale sull'attività amministrativa 1992), nonché nella gestione e nella valutazione di questi interventi."

Parimenti all'ordinamento nazionale, anche nell'ordinamento provinciale la co-programmazione è giuridicamente inquadrata quale procedimento amministrativo e, come tale, deve rispettare i principi e la disciplina contenuti nella l.p. 23/1992 (i medesimi della L. 241/1990).

La co-programmazione è inoltre considerata dalla l.p. 13/2007 come una procedura distinta e specifica rispetto alla più generale programmazione sociale, o, meglio, si innesta in essa completandola e/o integrandola con riferimento a specifici bisogni ed interventi, supportando le amministrazioni nella pianificazione degli stessi ed in particolare nella scelta dello strumento migliore per la loro gestione.

Al riguardo un possibile strumento di supporto per lo sviluppo del procedimento di co-programmazione è rappresentato dalle LG per la pianificazione del servizio (Allegato A), in quanto esplorativo rispetto alle variabili rilevanti per la progettazione dell'intervento/servizio.

In sintesi, rispetto alla pianificazione sociale, la co-programmazione declina gli indirizzi generali in chiave operativa, attraverso una procedura amministrativa specifica.

A partire dalle finalità e prospettive individuate in sede di pianificazione sociale, la co-programmazione, relativamente ad un ambito e/o bisogno specifico, sviluppa in maniera articolata e collaborativa con gli enti del territorio e con altri soggetti ritenuti significativi, il contesto, gli obiettivi operativi, elaborando linee di intervento ritenute efficaci per incidere sul problema da affrontare.

Nel paragrafo successivo verrà presentata la procedura della co-programmazione, sottolineando le condizioni da assicurare, nella garanzia della massima partecipazione, ascolto e trasparenza.

3. Le fasi della procedura di co-programmazione

Il procedimento di co-programmazione, quale istruttoria pubblica, indetta dall'amministrazione procedente, si articola nelle seguenti fasi:

1. determinazione di avvio formale del procedimento, con nomina del RUP e approvazione degli atti della procedura, tra cui lo schema di avviso;
2. pubblicazione dell'avviso;
3. tavolo di co-programmazione;
4. chiusura del procedimento.

Nello svolgimento del procedimento deve essere garantito il rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente in materia di procedimento amministrativo e dunque in particolar modo quelli in materia di trasparenza e di prevenzione dei conflitti di interesse.

Di seguito alcune indicazioni operative relative alle singole fasi del procedimento di co-programmazione.

3.1. Determinazione a co-programmare

Nell'atto formale di avvio della procedura, adottato dall'organo competente all'interno dell'ente, sono indicate le motivazioni in base alle quali l'ente pubblico intende ricorrere all'utilizzo dello strumento della co-programmazione.

Nel predetto atto di avvio del procedimento, oltre a quanto previsto dalla vigente disciplina in materia di procedimento amministrativo, sono altresì indicati:

- le finalità dell'ente;
- le aspettative conseguenti allo svolgimento del procedimento (ad es. raccolta informazioni e proposte utili ai fini della scelta dello strumento di gestione di un dato intervento, più in generale, di risposta ad un dato bisogno);
- l'esito finale del procedimento, che in ogni caso non si sostanzia nell'indizione di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dell'attività e/o del servizio, oggetto di co-programmazione.

La determinazione approva lo schema di avviso ed il modello di domanda di partecipazione.

3.2. Pubblicazione dell'avviso

L'ente pubblica un avviso, assicurando la massima pubblicità attraverso gli strumenti disponibili, nel quale indica i seguenti elementi minimi:

- finalità della procedura;
- oggetto della procedura;
- requisiti di partecipazione;
- procedura di svolgimento della co-programmazione;
- responsabile del procedimento e le modalità per la richiesta di chiarimenti;
- modalità di conclusione del procedimento.

Con riferimento all'oggetto del procedimento, l'avviso specifica gli ambiti rispetto ai quali i partecipanti al tavolo di co-programmazione possono formulare osservazioni nonché allegare documenti, studi, ricerche e quanto ritenuto utile per il soddisfacimento delle finalità parimenti indicate nell'avviso. Non saranno pertanto ritenute acquisibili agli atti meri contributi generici e/o ulteriori rispetto all'oggetto del procedimento.

Con riferimento ai requisiti di partecipazione, l'avviso – in adesione ai principi di proporzionalità, ragionevolezza e parità di trattamento – stabilisce le condizioni di ordine generale (capacità generale, di moralità e onorabilità) nonché l'esperienza minima, comprovabile dai partecipanti al tavolo di co-programmazione, pertinenti e correlati con l'oggetto del procedimento medesimo.

L'avviso può precisare che al tavolo di co-programmazione, oltre agli enti del Terzo settore (di seguito ETS), come definiti dall'art. 4 del Codice del Terzo settore, potranno partecipare gli altri soggetti indicati all'art. 3 della l.p. 13/2007, purché in possesso dei requisiti di partecipazione stabiliti dal medesimo avviso. In ogni caso l'amministrazione procedente, dopo la pubblicazione dell'avviso, invita alla sessione del tavolo di co-programmazione i membri del tavolo territoriale di cui all'art. 13 della l.p. 13/2007.

Da ultimo, con riferimento alle modalità di svolgimento del procedimento di co-programmazione, l'avviso, tenendo conto della specificità dell'oggetto del procedimento, indica la concreta articolazione della procedura (a titolo di esempio: organizzazione e gestione del tavolo, previsione di un'unica o più sessioni del tavolo, eventuale calendario delle sessioni, modalità di partecipazione degli stakeholder, con specifico riguardo all'invio di eventuali contributi: v. infra 3.3).

L'avviso può prevedere, ai fini della migliore gestione e governabilità del tavolo, la partecipazione di una sola persona in rappresentanza di un dato soggetto (legale rappresentante o altra persona munita di delega).

3.3. Tavolo

Il tavolo può essere gestito direttamente dal RUP o da altro soggetto terzo indicato nell'avviso. Per l'acquisizione degli elementi e dei contributi, si può ricorrere alle seguenti modalità, cumulative o alternative (da specificare nell'avviso):

- richiedere contributi scritti da inviare prima dell'avvio del tavolo, entro una determinata data;
- prevedere che i contributi scritti possano essere portati direttamente nella prima (o unica) sessione indicata nell'avviso;
- raccogliere nel corso della sessione (o delle diverse sessioni) contributi, purché scritti e sottoscritti dai proponenti.

Le operazioni e le attività del tavolo di co-programmazione sono debitamente verbalizzate a cura dell'amministrazione procedente.

Occorre inoltre precisare (nell'avviso e nella procedura complessiva) i seguenti aspetti:

- il materiale raccolto e i verbali sono assoggettati alla disciplina della trasparenza e sono pubblicati. Diversamente, in caso di accesso civico generalizzato, saranno comunque forniti al richiedente;
- ciascun partecipante dovrà firmare una declaratoria di responsabilità con riguardo alle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria e alla tutela della riservatezza;
- nel caso in cui il contributo specifico contenga un progetto, il relativo proponente dovrà sottoscrivere una dichiarazione di esonero dell'ente pubblico da ogni responsabilità legata alla

relativa proprietà intellettuale, nonché di consenso al trattamento e alla trasparenza del progetto medesimo.

3.4. Chiusura del procedimento

Il RUP redige una relazione motivata, descrivendo quanto è avvenuto al tavolo, e lui stesso, se competente, o il dirigente adotta una determinazione finale di chiusura in cui prende atto degli esiti dell'istruttoria, **senza adottare alcuna decisione** in merito alla scelta dello strumento per la gestione dell'intervento e per la risposta al bisogno.

L'esito della co-programmazione, quale raccolta di contributi di scienza ed esperienza e di proposte, può in tal modo essere utilizzato a supporto della motivazione del successivo provvedimento che indica lo strumento di affidamento/finanziamento prescelto: la programmazione degli acquisti, la determinazione a procedere alla co-progettazione, la determinazione a contrarre ed altri ulteriori atti. Nel caso in cui l'amministrazione intenda discostarsi da quanto emerso dall'istruttoria di co-programmazione deve comunque evidenziarne puntualmente i motivi nel medesimo provvedimento, per non incorrere in un possibile vizio di sviamento di potere.

In conclusione, la co-programmazione può costituire uno strumento efficace per l'ente pubblico, prevenendo nel contempo i rischi di conflitti di interessi, se vengono assicurati:

- tramite la procedura ad evidenza pubblica, il rispetto del principio di non discriminazione e parità di trattamento, dando la possibilità di partecipare a tutti i soggetti interessati, prevedendo quindi criteri di partecipazione ampi, in applicazione comunque del principio di proporzionalità e pertinenza;

- la massima trasparenza: esplicitando nella motivazione della determinazione a co-programmare in modo chiaro, preciso e concordante, l'oggetto e le finalità del tavolo e le modalità di svolgimento della procedura; assicurando una verbalizzazione dettagliata e veritiera di tutte le fasi della stessa; adottando un provvedimento conclusivo che ripercorra cosa è avvenuto nelle varie fasi della procedura e prenda atto delle risultanze finali, senza assumere alcuna decisione in merito al bisogno oggetto dell'analisi e alla scelta della modalità di erogazione; motivando, nel successivo provvedimento di avvio della procedura di affidamento, con completezza, fondatezza, coerenza e logicità la scelta dello strumento di erogazione e dei motivi per cui si ritiene di accogliere quanto è emerso in sede di co-programmazione oppure dei motivi per cui si ritiene di discostarsene.