



Comune di Parma

MANUALE OPERATIVO

ALLEGATO al
**Regolamento comunale sul rapporto fra Pubblica Amministrazione
ed Enti del Terzo Settore**

INDICE

PREMESSA: Oggetto e finalità del Manuale operativo.....	pag. 3
1. L'Amministrazione condivisa come "forma" della politica contrattuale.....	pag. 3
2. L'Amministrazione condivisa negli atti generali e di programmazione dell'Ente....	pag. 5
3. La pagina dedicata "Amministrazione condivisa" all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'Ente.....	pag. 6
4. Principi specifici.....	pag. 8
5. L'ambito di applicazione del Regolamento.....	pag. 8
5.1. L'ambito soggettivo di applicazione.....	pag. 8
5.2. L'ambito oggettivo di applicazione.....	pag. 9
5.3. Il rapporto con i Regolamenti comunali vigenti.....	pag. 10
6. Gli strumenti dell'Amministrazione Condivisa.....	pag. 10
6.1. I procedimenti di co-programmazione ad iniziativa pubblica e di parte.....	pag. 11
6.2. I procedimenti di co-progettazione ad iniziativa pubblica e di parte, anche nella modalità dell'accreditamento locale.....	pag. 15
6.3. L'Elenco speciale aperto degli ETS iscritti al RUNTS.....	pag. 21
6.4. Le convenzioni con APS e ODV.....	pag. 22
7. Le forme di collaborazione fra Comune, AUSL di Parma ed ETS.....	pag. 24
8. Le ulteriori forme di sostegno previste dal Capo IV del Regolamento.....	pag. 25
9. Monitoraggio, controllo e rendicontazione delle attività di interesse generale svolte in attuazione del Regolamento.....	pag. 27
9.1. La Valutazione di Impatto Sociale (VIS).....	pag. 28
9.2. Rendicontazione delle attività e delle relative spese.....	pag. 28
9.3. Monitoraggio e controllo.....	pag. 30

PREMESSA: Oggetto e finalità del Manuale operativo

L'art. 1 (*Finalità*) del Regolamento comunale sul rapporto fra Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore (ETS) indica chiaramente che al Regolamento, quale atto generale dell'Ente ed espressione dell'indirizzo politico, sono affidati i principi ed i criteri-guida in ordine ai richiamati rapporti collaborativi.

Il presente Manuale operativo ne costituisce parte integrante e ne contiene la disciplina attuativa (aspetti amministrativi e procedurali), ovvero la concreta declinazione delle forme e delle modalità di attivazione – anche su istanza di parte – delle attività di collaborazione, svolte ai sensi del diritto del Terzo Settore.

Le indicazioni operative contenute nel presente Manuale dovranno essere applicate alla luce del noto principio del *tempus regit actum*, ma anche all'ulteriore principio di *cedevolezza*, ovvero sia di abrogazione implicita e conseguente disapplicazione in conseguenza di atti provenienti da livelli sovra-comunali, aventi forza di legge o regolamentari.

Resta sempre salva la possibilità di modifiche espresse deliberate dall'Ente. In ragione della mutevolezza del quadro normativo ed interpretativo di riferimento, il presente documento potrà essere modificato ed integrato, al fine di seguire anche l'evoluzione della materia, mediante Deliberazione della Giunta comunale.

1. L'Amministrazione Condivisa come “forma” della politica contrattuale

Si premette quanto esplicitato nelle nuove Linee Guida regionali sull'Amministrazione condivisa, ai sensi della L.R. 13 aprile 2023, n. 3 (Delibera di Giunta regionale n. 528 del 13/04/2026):

Attualmente, per svolgere un intervento o un servizio negli ambiti previsti dall'art. 5 del D. Lgs. 117/2017 la Pubblica Amministrazione può scegliere di attivare un rapporto collaborativo ai sensi del Titolo VII del Codice del Terzo Settore oppure di avviare una procedura di affidamento ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici.

Non si tratta di una mera scelta tra due procedimenti amministrativi diversi, ma si tratta di un diverso modo di concepire i rapporti con il Terzo Settore ed approcciarsi alla cura del territorio e della comunità. Per questo motivo è auspicabile che vi sia una chiara visione strategica dell'ente pubblico su come vuole impostare l'intervento sui bisogni della cittadinanza.

In primis, l'ente pubblico è chiamato a domandarsi a quali principi costituzionali si intende fare riferimento. L'ente pubblico opterà per l'appalto o la concessione di servizi quando intende agire come stazione appaltante all'interno di un mercato regolato dei contratti pubblici e il principio di riferimento sarà quello della tutela della libera concorrenza tra operatori economici, oltre ai nuovi principi introdotti dal nuovo Codice, mentre la scelta ricadrà sugli istituti del Codice del Terzo Settore se

l'amministrazione procedente pone alla base della propria azione il principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118 della Costituzione.

In secondo luogo, deve chiedersi se è disposto a condividere – nei limiti e con le modalità previste dal diritto del Terzo settore – forme di “co-amministrazione” per la definizione e realizzazione di un obiettivo comune, ferme restando le prerogative e responsabilità dell'Ente in ordine alle scelte politiche da effettuare. Gli istituti di co-progettazione e co-programmazione richiedono, infatti, un consapevole cambio di postura nel rapporto con la comunità passando da una logica di erogazione di prestazione o servizi a una logica di prossimità e di cooperazione.

La scelta tra le varie alternative possibili è effettuata dalle amministrazioni in considerazione della natura del servizio da svolgere, delle finalità e degli obiettivi da perseguire, delle modalità di organizzazione delle attività e della possibilità/opportunità, da un lato, di coinvolgere attivamente gli operatori del settore nelle diverse fasi del procedimento di realizzazione del servizio e, dall'altro, di prevedere la partecipazione dell'amministrazione allo svolgimento dello stesso (Linee Guida ANAC n. 17/2022).

I procedimenti, pertanto, devono essere immaginati, disciplinati e gestiti in funzione dell'attivazione della dimensione di processo collaborativo fra enti pubblici ed ETS, idonea a generare sia il rapporto di fiducia reciproca, nonché di comunanza di scopo, ma anche di produzione di impatto nei confronti della comunità di riferimento.

L'AC nella forma e con le modalità previste dal CTS, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020, costituisce l'applicazione organica del principio di sussidiarietà orizzontale, previsto dall'art. 118, c. 4, della Costituzione, dunque come forma di esercizio condiviso delle funzioni amministrative.

Il nuovo codice dei contratti pubblici, a sua volta, ha chiarito il rapporto fra AC e modalità ordinarie di acquisto di servizi mediante procedure competitive, funzionali al principio – europeo – della concorrenza, in termini di *equi-ordinazione* e non già di prevalenza (delle seconde) o di deroga (alle seconde).

Da qui, la scelta dell'AC come “opzione politica” (DM n. 72/2021).

L'AC, pertanto, non è la modalità di relazione fra enti pubblici ed ETS, come unica forma, ma costituisce *una fra* le diverse opzioni previste e disciplinate dall'ordinamento giuridico.

La scelta dell'AC come (previa) *opzione politica*, che trova nel relativo Regolamento ancoraggio sul piano della generalità ed astrattezza, poggia su alcuni presupposti *a monte* e su altrettante *condizionalità formali e sostanziali*:

- eventuale indirizzo politico in ordine alla preferenza per l'AC;
- volontà politica di sostenere e promuovere il ruolo attivo degli ETS, iscritti nel RUNTS, e, dunque, non di rivolgersi ad una platea indistinta di operatori economici e soggetti giuridici;
- volontà politica di condividere con gli ETS la *causa* del futuro rapporto di collaborazione, che è finalizzato allo svolgimento di un'attività di interesse generale, ovvero sia svolta per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, in termini di *non lucratività* e, infine, non

per realizzare un interesse diretto e strumentale dell'ente pubblico, ma quello della comunità di riferimento (beneficiario primo della collaborazione);

- conseguente qualificazione delle risorse pubbliche da mettere a disposizione degli ETS nell'ambito dei procedimenti di AC non già come *corrispettivi* per l'affidamento esternalizzato di servizi, quanto piuttosto come *contributi* pubblici per la realizzazione di attività di interesse generale;
- corrispondenza fra forma e sostanza del rapporto di collaborazione messo in atto; non è sufficiente dare il nome di AC agli atti dell'Amministrazione, ma costruire un'effettiva collaborazione fra le Parti, con esplicitazione delle attività di ciascuna di esse e di quelle comuni.

Appare, a questo punto, evidente il nesso di strumentalità dell'utilizzo dell'AC rispetto alle finalità statutarie, agli indirizzi, agli obiettivi strategici e alle linee di mandato dell'Ente.

L'AC come forma di *politica contrattuale*, ovverosia di uso strategico dei contratti pubblici nella forma delle convenzioni per la realizzazione di attività di interesse generale, anche mediante l'uso e la valorizzazione di beni pubblici, che *integra* le altre forme previste dall'ordinamento, e che hanno alla base i presupposti – politici e giuridici – sopra richiamati.

Infine, l'AC, nel disegno regolamentare, è chiamata a contribuire anche alla realizzazione delle iniziative locali in tema di innovazione ed economia sociale, in attuazione delle corrispondenti iniziative europee, statali e regionali, dal momento che, rispettivamente, le forme di collaborazione con gli ETS possono includere al loro interno anche la VIS (valutazione di impatto sociale), quale espressione di *politiche ad impatto*, mentre fra i soggetti dell'economia sociale l'Unione europea richiama, fra gli altri, gli enti che nel nostro ordinamento sono qualificati come ETS.

2. L'Amministrazione Condivisa negli atti generali e di programmazione dell'Ente

La *ratio*, le finalità e le peculiarità dell'AC, fin qui richiamati, rivelano un'ulteriore esigenza, ovverosia quella della *coerenza* complessiva rispetto agli indirizzi, alle scelte programmatiche e al contenuto degli atti generali dell'Ente.

In altri termini, se l'AC sostanzia un diverso modo dell'agire pubblico, fondato sulla collaborazione e per dare attuazione al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, rispetto sia alle forme di autoproduzione dell'ente, che delle forme di esternalizzazione previste e disciplinate dall'ordinamento, di ciò dovrà trovarsi traccia all'interno degli strumenti di programmazione generale dell'Ente.

~~Il riferimento è, in particolare, al DUP – Documento Unico di Programmazione, all'interno del quale sarà possibile evidenziare anche la programmazione delle forme di collaborazione con~~

~~gli ETS ai sensi del CTS, con ricadute sulla composizione del Bilancio di previsione ⁽¹⁾, oltre alla programmazione triennale di acquisti e forniture ⁽²⁾. (così come emendato in aula)~~

Il riferimento è, in particolare, al DUP – Documento Unico di Programmazione, all'interno del quale sarà possibile evidenziare, oltre alla già prevista programmazione triennale di acquisti e forniture, anche la programmazione delle forme di collaborazione con gli ETS ai sensi del CTS, aventi diversa natura giuridica e pertanto diversa copertura finanziaria a bilancio. (così come emendato in aula)

Anche nel PIAO – Piano Integrato di Attività e Organizzazione potranno essere specificati gli obiettivi e attività per cui si prevede di procedere con gli strumenti dell'AC.

In questo modo, l'AC e, dunque, le future collaborazioni con gli ETS si pongono in coerenza con gli indirizzi strategici e programmatici dell'Ente, attuandoli nella peculiare forma sussidiaria della collaborazione finalizzata alla realizzazione di attività di interesse generale.

3. La pagina dedicata *Amministrazione condivisa* all'interno della sezione *Amministrazione trasparente* del sito istituzionale dell'Ente

L'AC quale *volto* dell'agire pubblico sussidiario, fondato sulla reciproca fiducia, sulla *comunanza di scopo*, sulla condivisione delle risorse a vario titolo attivabili, finalizzate per la cura della comunità di riferimento, arricchisce anche la dimensione della *trasparenza* e della *pubblicità*. Essa non è solo espressione dell'adempimento normativo a tutela dei relativi principi di legalità (rispettivamente di comprensione delle ragioni della scelta fatta dalla PA e di conoscenza del contenuto degli atti), ma anche strumento di *comunicazione*, finalizzata alla promozione del ruolo attivo degli ETS e della relazione con l'Ente.

Da qui, il Comune di Parma – cogliendo l'opportunità offerta dalla Legge regionale di riferimento [art. 14 (*Principi comuni*), comma 3, Legge regionale n. 3/2023] – attiva, all'interno della sezione *Amministrazione trasparente* del proprio sito istituzionale – sottosezione di primo livello “Altri contenuti” - sottosezione di secondo livello “Dati ulteriori”, una sottosezione di terzo livello denominata *Amministrazione condivisa*, con i seguenti contenuti:

- A. *Atti e documentazione di riferimento;*
- B. *Procedimenti di AC conclusi;*
- C. *Procedimenti di AC in corso.*

¹~~In precedenza, si è già avuto modo di rilevare che i contributi pubblici messi a disposizione dall'Ente in favore degli ETS all'interno dei procedimenti di AC (a titolo meramente esemplificativo, delle co-progettazioni e delle convenzioni con APS e ODV) non sono assimilabili ai corrispettivi per servizi, pertanto della diversa natura giuridica e della relativa copertura finanziaria il bilancio, preventivo e consuntivo, dovrà tenerne conto. (così come emendato in aula)~~

²~~La programmazione triennale degli acquisti, obbligatoria per gli affidamenti di dati importi, è prevista e disciplinata dal vigente codice dei contratti pubblici, ma per ragioni di intellegibilità delle scelte dell'Ente, nessuna norma vieta l'inserimento dei servizi che l'Ente intenda affidare, ma nella diversa forma dell'AC. (così come emendato in aula)~~

A. Atti e documentazione di riferimento.

- Regolamento sul rapporto fra PA ed Enti del Terzo Settore;
- Manuale operativo allegato al Regolamento;
- Legge regionale n. 3/2023 (*testo vigente*);
- Linee guida regionali;
- link a pagine esterne (RUNTS, sito MLPS, Regione, altro);
-

B. Procedimenti di AC conclusi.

- **istituzione di un elenco speciale aperto di ETS** (art. 7 Regolamento);
- **co-programmazione** (art. 55, c. 2 CTS, artt. 15 e 16 LR 3/23 e art. 5 Regolamento)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte;
- **co-progettazione** (art. 55, c. 3, CTS, artt. 17, 18 e 19 LR 3/23, artt. 6 e 8 Regolamento);
- **convenzioni con APS e ODV** (art. 56 CTS, art. 20 LR 3/23, art. 9 Regolamento)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte;
- **comodato di beni pubblici** (art. 71, c. 2, CTS, art. 21 LR 3/23)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte;
- **concessione di beni culturali per finalità diverse dalla valorizzazione culturale** (art. 71, c. 3, CTS, art. 23 LR 3/2023)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte;
- **concessione di beni culturali per la valorizzazione culturale** (art. 89, c. 17, CTS, art. 23 LR 3/23)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte;
- **social bonus** (art. 81 CTS, art. 25 LR 3/23 e art. 16 Regolamento)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte.

C. Procedimenti di AC in corso.

- **Avviso aperto per istituzione di un elenco speciale aperto di ETS** (art. 7 Regolamento);
- **co-programmazione** (art. 55, c. 2 CTS, artt. 15 e 16 LR 3/23 e art. 5 Regolamento)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte;
- **co-progettazione** (art. 55, c. 3, CTS, artt. 17, 18 e 19 LR 3/23, artt. 6 e 8 Regolamento);
- **convenzioni con APS e ODV** (art. 56 CTS, art. 20 LR 3/23, art. 9 Regolamento)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte;

- **comodato di beni pubblici** (art. 71, c. 2, CTS, art. 21 LR 3/23)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte;
- **concessione di beni culturali per finalità diverse dalla valorizzazione culturale** (art. 71, c. 3, CTS, art. 23 LR 3/2023)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte;
- **concessione di beni culturali per la valorizzazione culturale** (art. 89, c. 17, CTS, art. 23 LR 3/23)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte;
- **social bonus** (art. 81 CTS, art. 25 LR 3/23 e art. 16 Regolamento)
 - ad iniziativa pubblica;
 - ad iniziativa di parte.

4. Principi specifici

Analogamente all'affidamento di contratti pubblici nella modalità competitiva ai sensi del vigente codice dei contratti, governati da una serie di principi, per così dire immanenti, anche per le forme di AC occorre fare riferimento ai *principi specifici* elencati dall'art. 3 del Regolamento.

Si tratta di principi *caratterizzanti* il rapporto di collaborazione con gli ETS e, in quanto emanazione dei corrispondenti principi previsti dalla più volte richiamata Legge regionale 3/2023, se ne rileva l'importanza anche sotto il profilo delle loro eventuale violazione – nell'ambito dei relativi procedimenti – con tutte le conseguenze anche di tipo caducatorio.

In altri termini, i procedimenti di AC devono essere formalmente e sostanzialmente conformi ai principi specifici sopra richiamati.

Infine, in tutte le modalità di attivazione di forme di AC la PA svolge sempre un ruolo attivo, connaturato alla stessa essenza della condivisione dell'esercizio delle funzioni amministrative, che non può mai trasformarsi in una forma di *disimpegno*, di *delega* o, peggio, di mera esternalizzazione della funzione pubblica.

5. L'ambito di applicazione del Regolamento.

Il Manuale operativo ha ad oggetto l'ambito di applicazione – soggettivo ed oggettivo – chiaramente indicato dal Regolamento, di cui costituisce parte integrante e attuazione. A quello occorre fare specifico riferimento.

5.1. L'ambito soggettivo di applicazione.

Il Regolamento, come stabilisce l'art. 2, chiarisce l'**ambito – soggettivo** – di applicazione della disciplina riferita ai rapporti con gli ETS e segnatamente:

- a) si applica all'Amministrazione comunale, unitariamente intesa, per esigenze di omogeneità;
- b) si applica, nei limiti e con le modalità stabilite dal Capo III, alle attività di interesse generale che prevedono un rapporto con l'AUSL di Parma, riconducibili a progetti, iniziative e servizi di ambito socio-sanitario e socio-assistenziale;
- c) *può applicarsi* agli Enti strumentali e partecipati in misura maggioritaria dal Comune di Parma, i quali potranno recepirne principi e norme, in un'ottica di condivisione di finalità alle quali orientare la propria attività.

Con specifico riferimento all'ipotesi *sub c)* [*enti strumentali e partecipati in misura maggioritaria*], va evidenziato che il Regolamento chiarisce un aspetto applicativo particolarmente significativo. Gli strumenti del Codice del Terzo settore (CTS) si applicano – sul versante pubblico – agli enti qualificabili come *Amministrazioni pubbliche*, ai sensi del d. lgs. n. 165/2001.

In questo modo, il Regolamento consente a soggetti, formalmente non assimilabili alle PA, di utilizzare gli strumenti dell'AC nel rispetto dei seguenti adempimenti:

- l'Amministrazione comunale ha formulato specifico *indirizzo* rispetto all'utilizzo dell'AC da parte dell'organismo strumentale o partecipato nell'ambito delle attività di interesse generale interessate o, in alternativa, tale facoltà è prevista nell'ambito dell'atto regolante i reciproci rapporti (a titolo meramente esemplificativo, nel contratto di servizio o nella concessione di beni o di servizi);
- l'organismo strumentale o partecipato attiva le forme di collaborazione con gli ETS facendo formalmente proprio al Regolamento comunale o, comunque, ponendosi in sostanziale conformità con esso;
- trova applicazione la disciplina in ordine al c.d. controllo analogo, con particolare riguardo alla rendicontazione delle attività e delle risorse pubbliche messe a disposizione degli ETS.

Sempre rimanendo sul piano dell'ambito soggettivo di applicazione del Regolamento e del Manuale operativo, dall'altro lato del rapporto di collaborazione si situano gli ETS iscritti nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), con la conseguenza che il venir meno di tale condizione comporta la sopravvenuta caducazione dei rapporti formalmente in essere.

Il Regolamento, infine, consente – nei limiti e con le modalità meglio specificate dal presente Manuale operativo – ad enti non qualificati o qualificabili come ETS di poter partecipare ai procedimenti di AC, di cui si dirà meglio oltre.

5.2. L'ambito oggettivo di applicazione.

Il Regolamento chiarisce anche l'**ambito – oggettivo** – di applicazione dello stesso con una disposizione inequivocabile: tutte le attività di interesse generale, elencate dall'art. 5 CTS, sono interessate dal Regolamento.

Tuttavia, conformemente alla Legge regionale di riferimento (LR n. 3/2023) e in applicazione del principio specifico di cui all'art. 3 (*Principi specifici*), comma 1, lett. h) [*integrazione delle politiche, degli interessi, degli strumenti e delle risorse*] del Regolamento, i procedimenti di AC ben potrebbero considerare più attività di interesse generale fra loro reciprocamente connesse, all'evidente fine di incentivare l'efficacia e l'impatto delle politiche pubbliche.

L'ambito – oggettivo – di applicazione del Regolamento e del presente Manuale operativo si completano in forza delle previste *clausole di salvaguardia*. Il già richiamato art. 1 del Regolamento stabilisce, al c. 5, che “*Resta fermo quanto previsto sia in discipline specifiche (es. ordinamento sportivo), sia dai vigenti Regolamenti comunali relativi alla stipulazione dei contratti di sponsorizzazione e degli accordi di collaborazione, agli strumenti e Istituti di partecipazione del Comune di Parma, alla promozione dell'impegno civico e alla collaborazione tra cittadini e Amministrazione (Regolamento di Cittadinanza attiva)*”.

Ciò posto, allorché un'ASD o una SSD sia qualificabile anche come ETS, iscritto nel RUNTS, e intenda attivare un rapporto di collaborazione con i soggetti pubblici, ai sensi del diritto del Terzo Settore, troverà applicazione la corrispondente disciplina regolamentare di riferimento e non già la disciplina generale, relativa al c.d. ordinamento sportivo, che si integrerà alla prima per quanto non in essa previsto.

5.3. Il rapporto con i Regolamenti comunali vigenti.

Un ulteriore aspetto disciplinato dal Regolamento è quello del rapporto fra il Regolamento sui rapporti con gli ETS e i Regolamenti vigenti, che potrebbero trovare applicazione; si tratta di questione importante sotto il profilo applicativo.

Il Regolamento, nella disposizione appena richiamata assume come base il c.d. principio di *specialità*, per effetto del quale tutti i rapporti intercorrenti fra Amministrazione comunale (ed eventuali altri soggetti pubblici interessati) e gli ETS, nelle forme previste dal CTS, sono assoggettati al Regolamento sui rapporti con gli ETS e al presente Manuale operativo, quale disciplina organica di riferimento.

In questo modo viene risolta in radice la possibilità di sciogliere dubbi interpretativi o astratte *antinomie* rispetto alla possibile applicazione di altri Regolamenti vigenti. A titolo meramente esemplificativo, il Regolamento sui rapporti con gli ETS e questo Manuale operativo prevalgono – limitatamente ai rapporti instaurati con ETS iscritti nel RUNTS nelle forme e strumenti di collaborazione previsti dal CTS – sui Regolamenti vigenti in materia di:

- procedimento amministrativo;
- concessione di contributi, sovvenzioni e altre utilità economiche;
- concessione di beni;
- affidamento di contratti pubblici di servizi.

A tale riguardo, gli atti delle singole procedure di AC richiamano espressamente il Regolamento comunale sui rapporti con gli ETS e il presente Manuale operativo, al fine di escludere qualsiasi dubbio in ordine al rispetto degli altri Regolamenti vigenti.

6. Gli strumenti dell'Amministrazione Condivisa

Il Regolamento contempla tutti gli strumenti dell'AC, disciplinati dal CTS e dalla legge regionale 3/2023, di cui dopo meglio si dirà.

In questa sede preme richiamare alcuni aspetti e temi generali, di metodo e di processo, da porre a base dell'avvio di ogni procedimento amministrativo.

In primo luogo, alla luce del riportato principio dell'*integrazione*, contenuto nella legge regionale 3/2023, fatti salvi eventuali specifici indirizzi politici in tal senso, appare utile – nella richiamata prospettiva dell'*uso strategico* dei *contratti pubblici* – chiedersi se sia efficace per l'Ente attivare procedimenti aventi ad oggetto più attività di interesse generale, anche fra loro non apparentemente connesse, e ciò al fine di aumentare la capacità di risposta pubblica per effetto della collaborazione attivata con gli ETS.

L'ipotesi di lavoro appena esposta si pone, del resto, in coerenza e nel solco degli indirizzi strategici del Comune di Parma.

La seconda questione attiene alla ricerca dell'autenticità del rapporto collaborativo – voluto ed agito – fra l'Ente e gli ETS lungo tutto l'arco della collaborazione medesima, quale che siano gli strumenti attivati.

6.1. I procedimenti di co-programmazione ad iniziativa pubblica e di parte.

L'art. 5 del Regolamento si occupa della **co-programmazione**, di cui chiarisce la *ratio* e la finalità del primo comma.

Si tratta di una metodologia di costruzione condivisa del quadro istruttorio, finalizzato all'assunzione delle scelte successive, prima che di un procedimento amministrativo, e, in proposito, il Regolamento – al fine di creare relazioni e legami stabili di reciproca fiducia e collaborazione fra Ente ed ETS – indica anche la possibilità di attivare un meccanismo “stabile” di co-programmazione, non limitato alla pubblicazione di un singolo avviso (a titolo esemplificativo, nel caso della programmazione sociale di zona).

In secondo luogo, il Regolamento *riempie* l'apparente laconicità dell'art. 55, comma 2, CTS, nella parte in cui si riferisce ai *bisogni*, aggiungendo anche il riferimento alle *reti* (comprese quelle informali), esistenti e da implementare, nonché alle *potenzialità, di vario genere, espresse dalla comunità locale*.

Un ulteriore elemento, indicato dal Regolamento, che connota gli strumenti dell'AC è la *circolarità* dei processi collaborativi, da immaginare in connessione reciproca. Ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità (ma non obbligo) che alla co-programmazione seguano le altre forme di collaborazione previste dal CTS e al successivo ritorno in termini di valutazione di impatto e monitoraggio, utili ai fini di una successiva attività di co-programmazione.

Il Regolamento, inoltre, affida al presente Manuale operativo la declinazione dell'istituto sulla base dei principi e dei criteri-guida indicati. A tal fine, pare utile distinguere le due ipotesi della co-programmazione ad iniziativa pubblica rispetto a quella ad impulso di parte.

Il procedimento di **co-programmazione** ad **iniziativa pubblica** si svolge nelle seguenti fasi:

- a) avvio del procedimento mediante atto del dirigente competente;
- b) pubblicazione dell'Avviso;
- c) verifica della regolarità formale delle istanze di partecipazione;
- d) svolgimento dei tavoli di co-programmazione;
- e) conclusione del procedimento;
- f) pubblicazione degli atti.

L'Avviso, al quale potrà essere allegata la documentazione ritenuta utile, ha il seguente contenuto minimo:

- a) oggetto e finalità del procedimento;
- b) eventuale inserimento del c.d. "ciclo di vita dell'impatto" ai fini della VIS (valutazione di impatto sociale);
- c) requisiti di partecipazione;
- d) modalità e limiti per la partecipazione di soggetti diversi, anche mediante sub-procedimenti ai sensi della legge 241/1990. In particolare, l'Amministrazione procedente può invitare altri enti pubblici, direttamente o indirettamente interessati alle tematiche oggetto della co-programmazione;
- e) modalità di svolgimento dei tavoli di co-programmazione, di norma facilitati da soggetti, interni o esterni all'Amministrazione procedente, con preferenza per la digitalizzazione dei relativi flussi informativi e contenutistici;
- f) conclusione della procedura.

In ragione della peculiarità, in generale, dell'AC e, nello specifico, della co-programmazione, qui esaminata, occorre tenere distinti da un lato il procedimento amministrativo, governato dalla legge 241/1990 e, dunque, dal responsabile del procedimento appartenente all'Amministrazione procedente, dall'altro il processo collaborativo della co-programmazione, che vive prima durante e dopo i tavoli, che sarà capace di essere efficace se, a sua volta, avrà attivato una *governance plurale*, condivisa fra l'ente locale e gli ETS partecipanti.

Da qui, solo per fare un esempio, la verbalizzazione ai fini della correttezza del procedimento amministrativo, che è cosa diversa dalla modalità di raccolta, rielaborazione e restituzione dei contributi di proposta e di osservazione, messi a disposizione dai partecipanti.

Particolare cura dovrà, inoltre, essere data ai tempi della co-programmazione; in adesione ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza, unitamente a quelli di buona fede e collaborazione, andranno scongiurate tempistiche dei procedimenti troppo brevi, così come troppo estesi. Nel primo caso, tanto più a fronte di temi complessi o di ampia partecipazione, il rischio è che il processo sia solo di tipo formale e non generi alcuna efficacia; nel secondo, ai partecipanti verrebbe chiesto un onere partecipativo gravoso, tanto più in assenza di un riconoscimento di una forma di contributo pubblico.

Costituisce buona pratica, in ogni caso, definire – soprattutto in modo condiviso con i partecipanti – il calendario delle sessioni di co-programmazione e le relative modalità di dettaglio, secondo intervalli congrui l'una dall'altra e, ancora, anticipare prima di ciascuna sessione le attività da svolgere in modo che il tempo sia massimamente impiegato.

Sempre nell'ottica dell'efficacia e in applicazione del principio della concentrazione amministrativa, costituisce buona pratica disciplinare specificatamente chi possa o debba partecipare ai tavoli, evitando, solo per fare alcuni esempi, un'eccessiva turnazione fra soggetti rappresentanti degli ETS o la mancanza di potere o legittimazione decisionale.

La conclusione del procedimento di co-programmazione, coerentemente con la natura giuridica e la finalità dell'istituto, non si risolve in una forma di *co-decisione*, ma piuttosto in una *istruttoria condivisa* fra Amministrazione ed ETS.

Il Responsabile del procedimento chiude, pertanto, il procedimento di co-programmazione, raccogliendo tutti i contributi pervenuti e condensati nel Report finale, contenente anche una proposta motivata, eventualmente anche separata, in ordine alle possibili determinazioni da assumere, che sono pertanto rimesse alla piena discrezionalità – politica e tecnica – dell'Amministrazione.

Ovviamente, laddove l'Ente decida legittimamente di discostarsi dalle risultanze istruttorie pervenute dai lavori dei tavoli di co-programmazione, dovrà motivare tale scelta, tanto più laddove le proposte ed i contributi forniti dagli ETS siano idonei ad aumentare l'efficacia delle politiche dell'Ente e/o a implementare le risorse, pubbliche e private, a vario titolo.

La procedura di co-programmazione sarà significativamente diversa da quella appena indicata qualora sia stata presentata un'istanza di parte. Le fasi del procedimento sono le seguenti:

- a) presentazione istanza;
- b) istruttoria sull'istanza;
- c) pubblicazione Avviso;
- d) esame della regolarità formale delle ulteriori eventuali istanze;
- e) svolgimento dei tavoli di co-programmazione;
- f) conclusione del procedimento;
- g) pubblicazione degli atti.

Con riferimento alla prima fase (*presentazione istanza*), occorre che si tratti di una istanza *motivata* e non già generica, pena il suo rigetto, anche con motivazione succinta, richiamando il presente Manuale operativo.

A fronte di un'istanza parzialmente completa, dunque ricevibile, si ritiene trovi applicazione la disciplina in materia di soccorso istruttorio, ai sensi della legge n. 241/1990.

Quanto al contenuto dell'istanza, esso non è previamente predeterminabile; tuttavia, anche al fine di garantire l'omogeneità di esame delle istanze, con benefici in termini di previa

conoscibilità da parte degli ETS, ove interessati, appare necessario il seguente contenuto minimo:

- a) presentazione degli ETS proponenti;
- b) descrizione dell'oggetto e delle finalità della proposta, con specifica indicazione degli obiettivi di cambiamento attesi in termini di interesse generale, avuto riguardo ai bisogni, agli interventi ritenuti necessari e alle relative risorse;
- c) inquadramento del contesto di riferimento, inclusi gli eventuali indirizzi e le previsioni degli strumenti di programmazione e di pianificazione, generali e di settore, previsti dall'ordinamento, anche al fine di rappresentare l'opportunità e/o la necessità di superare l'eventuale contrasto con i primi;
- d) eventuale allegazione documentale ritenute utile;
- e) eventuale richiesta di coinvolgimento di ulteriori soggetti, in particolare pubblici;
- f) ogni ulteriore elemento ritenuto utile.

Ferma restando l'attivazione dell'eventuale soccorso istruttorio, la seconda fase è quella dell'*istruttoria*, intesa in senso stretto, ovverosia quella svolta dal responsabile del procedimento, nel frattempo nominato ai sensi della legge 241/1990, che, col supporto degli ulteriori colleghi dell'Ente, interessati per i profili di competenza, esamina la proposta in termini di *conformità / non contrasto / contrasto* e di astratta fattibilità e convenienza per l'Ente.

L'istruttoria – di tipo tecnico – si completa con una valutazione del Dirigente competente rispetto all'oggetto e finalità della proposta, che può trovare o meno corrispondenza negli atti di programmazione dell'Ente.

Solo nel caso in cui non vi sia tale corrispondenza, gli esiti dell'istruttoria vengono condivisi con il livello politico al fine di valutare le determinazioni conclusive del procedimento, nei termini di una eventuale modifica o integrazione degli stessi atti di programmazione da parte dell'Organo politico competente. In caso negativo, il procedimento si conclude con un rigetto anche succintamente motivato, in caso positivo si apre la terza fase della *pubblicazione* dell'*Avviso*.

In entrambi i casi, all'istanza di parte il Comune è tenuto a rispondere, di norma, entro 30 giorni dalla presentazione, offrendone motivazione. Qualora la complessità dell'istruttoria richieda un termine superiore, è fatta salva la possibilità di provvedere alla risposta entro il termine di 60 giorni.

Nell'ipotesi di pubblicazione dell'Avviso (esito positivo), questo dovrà indicare:

- a) oggetto e finalità del procedimento, avviato a seguito dell'accoglimento dell'istanza presentata dagli ETS;
- b) termini e modalità per gli eventuali ETS interessati di partecipare alla procedura, compresa l'acquisizione della predetta istanza, nonché i requisiti di partecipazione;
- c) termine entro il quale formalizzare l'istanza di partecipazione;
- d) conclusione del procedimento;
- e) svolgimento dei tavoli di co-programmazione.

A tale ultimo proposito, valgono anche per l'ipotesi dell'istanza di parte, le medesime considerazioni fatte rispetto all'ipotesi dell'iniziativa pubblica, relativamente alla parte

comune del procedimento (ovverosia, conclusione del procedimento e svolgimento dei tavoli di co-programmazione).

6.2. I procedimenti di co-progettazione ad iniziativa pubblica e di parte, anche nella modalità dell'accreditamento locale.

L'art. 6 del Regolamento si occupa della **co-progettazione**. Il primo comma chiarisce e rafforza la *ratio*, la finalità e le peculiarità dell'istituto, in alcun modo confondibile con l'affidamento di servizi secondo logiche sinallagmatiche (di scambio fra le Parti), quanto – piuttosto – di *processo condiviso*, di norma conseguenza della co-programmazione svolta.

Il *processo condiviso* nella co-progettazione (anche periodicamente svolto) è:

- attivazione di interventi e di gestione di servizi;
- collaborazione con gli ETS finalizzata alla realizzazione di attività di interesse generale;
- fine ultimo, pertanto, di tale collaborazione è la comunità di riferimento.

Il secondo comma affida al presente Manuale operativo la declinazione dell'istituto nel rispetto degli indicati principi e criteri-guida. Analogamente a quanto fatto in relazione alla co-programmazione, l'esame sarà condotto rispetto alle due ipotesi dell'iniziativa pubblica e di parte.

- Co-progettazione ad iniziativa pubblica.

In primo luogo, il Regolamento precisa che la co-progettazione può avere ad oggetto più attività di interesse generale, fra loro connesse, compresi beni pubblici di titolarità dell'Ente, ma anche di terzi (in forza, pertanto, di un formale e valido titolo giuridico).

Fatta salva l'attivazione di rapporti collaborativi mediante l'utilizzo dell'Elenco speciale aperto, di cui in precedenza si è detto, le fasi del procedimento di co-progettazione sono le seguenti:

- a) avvio del procedimento mediante atto del dirigente competente;
- b) pubblicazione dell'Avviso;
- c) verifica della regolarità formale delle istanze di partecipazione;
- d) svolgimento dei tavoli di co-progettazione o [*in alternativa*] valutazione comparativa delle proposte da parte di apposita Commissione, cui segue lo svolgimento dei tavoli di co-progettazione;
- e) conclusione del procedimento e sottoscrizione convenzioni;
- f) pubblicazione degli atti.

L'**Avviso**, al quale potrà essere allegata la documentazione ritenuta utile, ha il seguente contenuto minimo:

- a) oggetto e finalità del procedimento;
- b) durata del rapporto di collaborazione;
- c) eventuale inserimento del c.d. "ciclo di vita dell'impatto" ai fini della VIS (valutazione di impatto sociale);

- d) budget di progetto messo a disposizione dall'Amministrazione procedente, compresi eventuali beni mobili ed immobili, nonché il proprio personale individuato per la realizzazione delle attività di competenza dell'Ente;
- e) requisiti di partecipazione (nel rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza) congrui rispetto all'oggetto del procedimento;
- f) modalità e limiti per la partecipazione di soggetti diversi dagli ETS, iscritti nel RUNTS, ma a condizione che il loro coinvolgimento avvenga per il tramite di questi ultimi e che si tratti di attività secondarie e strumentali a quelle principali, svolte dai predetti ETS. Inoltre, resta la facoltà per l'Amministrazione procedente di invitare altri enti pubblici o altri soggetti esponenziali di interessi diffusi, direttamente o indirettamente interessati alle tematiche oggetto della co-progettazione, qualora il relativo apporto aumenti l'efficacia del rapporto di collaborazione fra Ente ed ETS;
- g) implementazione del budget di progetto mediante apporti, di varia natura, messi a disposizione dagli ETS partecipanti, nonché disciplina delle eventuali risorse aggiuntive raggiunte dal partenariato, una volta costituito, per effetto di partecipazione a bandi, avvisi e procedure indette da soggetti terzi;
- h) modalità di svolgimento dei tavoli di co-progettazione, di norma facilitati da soggetti, interni o esterni all'Amministrazione procedente, con preferenza per la digitalizzazione dei relativi flussi informativi e contenutistici, con previsione della riapertura dei tavoli – lungo la durata del rapporto di collaborazione – al bisogno o laddove le Parti ne ravvisino congiuntamente l'opportunità;
- i) i criteri di valutazione comparativa delle proposte progettuali da parte di un'apposita Commissione (se nominata, in caso di valutazione preliminare della proposta presentata);
- j) modalità di conclusione della procedura, anche ai fini della sottoscrizione della convenzione, il cui schema è allegato all'Avviso;
- k) disciplina delle attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo.

Come già esposto nella parte dedicata alla co-programmazione, anche nell'ambito della co-progettazione, occorre tenere distinti da un lato il procedimento amministrativo, governato dalla legge 241/1990 e, dunque, dal responsabile del procedimento appartenente all'Amministrazione procedente, dall'altro il processo collaborativo della co-progettazione, che vive prima durante e dopo i tavoli e che sarà capace di essere efficace se, a sua volta, avrà attivato una "governance plurale", condivisa fra l'ente locale e gli ETS partecipanti.

Da qui, solo per fare un esempio, la verbalizzazione ai fini della correttezza del procedimento amministrativo, che è cosa diversa dalle operazioni di co-progettazione in senso stretto.

Particolare cura dovrà, inoltre, essere data ai tempi della co-progettazione; in adesione ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza, unitamente a quelli di buona fede e collaborazione, andranno scongiurate tempistiche dei procedimenti troppo brevi, così come troppo estesi. Nel primo caso, tanto più a fronte di temi complessi o di ampia partecipazione, il rischio è che il processo sia solo di tipo formale e non generi alcuna efficacia; nel secondo, ai partecipanti verrebbe chiesto un onere partecipativo gravoso.

Costituisce buona pratica, in ogni caso, definire – soprattutto in modo condiviso con i partecipanti – il calendario delle sessioni di co-progettazione e le relative modalità di dettaglio, secondo intervalli congrui l'una dall'altra e, ancora, anticipare prima di ciascuna sessione le attività da svolgere in modo che il tempo sia massimamente impiegato.

Sempre nell'ottica dell'efficacia e in applicazione del principio della concentrazione amministrativa, costituisce buona pratica disciplinare specificatamente chi possa o debba partecipare ai tavoli, evitando, solo per fare alcuni esempi, un'eccessiva turnazione fra soggetti rappresentanti degli ETS o la mancanza di potere o legittimazione decisionale, tanto più in relazione all'attività di co-progettazione da svolgere.

Appare utile richiamare il tema delle modalità di svolgimento dei tavoli di co-progettazione. In proposito, le Linee guida ministeriali, adottate con DM 72/2021, fanno riferimento a due (macro) modalità:

- 1- co-progettazione *a monte*;
- 2- co-progettazione *a valle*.

Nella prima (co-progettazione *a monte*) l'Avviso indica chiaramente che tutti gli ETS in possesso dei requisiti di partecipazione prendono parte al Tavolo di co-progettazione (senza valutazione preliminare della proposta presentata), che avrà, pertanto, il principale obiettivo di verificare la possibilità di giungere alla costruzione condivisa di una proposta progettuale co-progettata e da attuare. In tale ipotesi, che richiederà una solida e rigorosa guida dei Tavoli, non vi sarebbe una valutazione comparativa di proposte progettuali contrapposte da parte di una Commissione. La valutazione, tuttavia, opererebbe laddove i Tavoli non dovessero condurre all'esito sopra indicato. L'Avviso disciplina anche tale fase.

Nella seconda ipotesi (co-progettazione *a valle*), invece, i tavoli di co-progettazione si svolgono con gli ETS la cui proposta progettuale sia stata valutata favorevolmente dall'apposita Commissione nominata dall'Amministrazione dopo la scadenza del termine, stabilito dall'Avviso, per ricevere le domande di partecipazione e le proposte progettuali, comprensive del piano economico di progetto. Anche di questa ipotesi l'Avviso si prende cura di fornire le relative indicazioni.

Possono quindi partecipare, in alternativa, a seconda di quanto previsto dall'Avviso:

- gli ETS, singoli o associati, in possesso dei requisiti richiesti la cui proposta progettuale è valutata ammissibile alla fase successiva;
- l'ETS, singolo o associato, in possesso dei requisiti richiesti la cui proposta progettuale è stata valutata come più rispondente all'interesse pubblico;

Se si ammettono più enti, va prevista la possibilità di unire le proposte progettuali.

Da ultimo, una precisazione ulteriore valida per entrambe le ipotesi appena esaminate. I Tavoli di co-progettazione potrebbero portare non solo ad un progetto *unico*, ma anche *unitario*.

Il progetto è unico sia quando l'Ente intende avere quale parte del rapporto di collaborazione un solo ETS, anche in forma aggregata, sia quando – per la tutela dell'interesse pubblico

dell'Ente – esso ha un contenuto ideato e sviluppato da un unico soggetto, anche aggregato, e come tale attuato dal solo ETS individuato sulla base di un'unica convenzione.

L'Amministrazione procedente, al riguardo, già dall'avvio del procedimento e, quale ultimo atto, all'interno dell'Avviso, dovrà verificare se sia possibile un progetto *unitario*.

Con tale espressione si intendono sia un progetto la cui attuazione sia rimessa all'attività di diversi ETS, anche fra loro aggregati, ma in forza di distinte convenzioni, fra loro connesse, sia, soprattutto, un progetto composto di parti distinte, a titolo meramente esemplificativo, per ragioni di contenuti, di ambito territoriale di riferimento, di regime giuridico soggettivo (convenzione con APS e ODV), ma fra loro connesse e funzionali al raggiungimento degli obiettivi – unitari – di interesse generale.

In questo caso, la sottoscrizione di distinte convenzioni, corrispondenti alle rispettive componenti del progetto *unitario*, rende particolarmente importante l'attività di coordinamento a tutela dell'Amministrazione, degli stessi ETS (ogni parte del progetto potrebbe essere considerata come *scindibile*), ma più in generale dell'interesse generale posto a base della procedura.

Giova richiamare l'attenzione sul fatto che la scelta fra co-progettazione *a monte* o *valle*, così come fra progetto *unico* o *unitario* deve essere fatta in modo meditato e consapevole, avendo chiaro sia il contesto di riferimento, sia il tempo e le risorse, anche umane, a disposizione, che la possibile efficacia perseguibile nell'uno modo o nell'altro.

- Co-progettazione ad istanza di parte.

La procedura di co-progettazione è significativamente diversa da quella appena indicata qualora sia stata presentata un'istanza di parte. Le fasi del procedimento sono le seguenti:

- a) presentazione istanza e relativa proposta;
- b) istruttoria sull'istanza e sulla proposta;
- c) pubblicazione Avviso;
- d) esame della regolarità formale delle ulteriori eventuali istanze e proposte progettuali pervenute;
- e) svolgimento dei tavoli di co-progettazione;
- f) conclusione del procedimento;
- g) pubblicazione degli atti.

Con riferimento alla prima fase (*presentazione istanza e proposta progettuale*), occorre che si tratti di una istanza *motivata* e non già generica, comprensiva di una proposta progettuale in senso proprio, pena il suo rigetto, anche con motivazione succinta, richiamando il presente Manuale operativo.

A fronte di un'istanza parzialmente completa, dunque ricevibile, si ritiene trovi applicazione la disciplina in materia di soccorso istruttorio, ai sensi della legge n. 241/1990.

Quanto al contenuto della proposta, esso non è previamente predeterminabile; tuttavia, anche al fine di garantire l'omogeneità di esame delle istanze, con benefici in termini di previa

conoscibilità da parte degli ETS, ove interessati, appare necessario il seguente contenuto minimo:

- a) presentazione degli ETS proponenti, anche in modalità di aggregazione costituenda, ed eventuale coinvolgimento di soggetti diversi;
- b) descrizione dell'oggetto e delle finalità della proposta, con specifica indicazione degli obiettivi di cambiamento attesi in termini di interesse generale, avuto riguardo ai bisogni, agli interventi ritenuti necessari e alle relative risorse, eventualmente connessi ad una co-programmazione svolta;
- c) inquadramento del contesto di riferimento, inclusi gli eventuali indirizzi e le previsioni degli strumenti di programmazione e di pianificazione, generali e di settore, previsti dall'ordinamento, anche al fine di rappresentare l'opportunità e/o la necessità di superare l'eventuale contrasto con i primi;
- d) eventuale inserimento del ciclo di vita dell'impatto e descrizione della metodologia di VIS prescelta, comprensiva degli indicatori e del sistema di monitoraggio (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*);
- e) piano economico di progetto, con indicazione chiara degli apporti, a vario titolo, messi a disposizione del partenariato, e richiesta di contribuzione pubblica formulata all'Amministrazione;
- f) eventuale allegazione documentale ritenute utile;
- g) eventuale richiesta di coinvolgimento di ulteriori soggetti, in particolare pubblici;
- h) ogni ulteriore elemento ritenuto utile.

Ferma restando l'attivazione dell'eventuale soccorso istruttorio, la seconda fase è quella dell'*istruttoria*, intesa in senso stretto, ovverosia quella svolta dal responsabile del procedimento, nel frattempo nominato ai sensi della legge 241/1990, che, col supporto degli ulteriori colleghi dell'Ente, interessati per i profili di competenza, esamina la proposta in termini di *conformità / non contrasto / contrasto* e di astratta fattibilità e convenienza per l'Ente.

L'istruttoria – di tipo tecnico – si completa con una valutazione del Dirigente competente rispetto all'oggetto e finalità della proposta, che può trovare o meno corrispondenza negli atti di programmazione dell'Ente.

Solo nel caso in cui non vi sia tale corrispondenza, gli esiti dell'istruttoria vengono condivisi con il livello politico al fine di valutare le determinazioni conclusive del procedimento, nei termini di una eventuale modifica o integrazione degli stessi atti di programmazione da parte dell'Organo politico competente. In caso negativo, il procedimento si conclude con un rigetto anche succintamente motivato, in caso positivo si apre la terza fase della *pubblicazione dell'Avviso*.

In entrambi i casi, all'istanza di parte il Comune è tenuto a rispondere, di norma, entro 30 giorni dalla presentazione, offrendone motivazione. Qualora la complessità dell'istruttoria richieda un termine superiore, è fatta salva la possibilità di provvedere alla risposta entro il termine di 60 giorni.

Nell'ipotesi di pubblicazione dell'Avviso (esito positivo), questo dovrà indicare:

- a) oggetto e finalità del procedimento, avviato a seguito dell'accoglimento dell'istanza presentata dagli ETS;

- b) termini e modalità per gli eventuali ETS interessati di partecipare alla procedura, compresa l'acquisizione della predetta istanza e della proposta progettuale, nonché i requisiti di partecipazione;
- c) termine entro il quale formalizzare l'istanza di partecipazione;
- d) criteri di valutazione comparativa delle proposte progettuali;
- e) conclusione del procedimento;
- f) svolgimento dei tavoli di co-progettazione;
- g) stipula della convenzione.

- Co-progettazione nella forma di accreditamento locale

L'art. 8 del Regolamento specifica che la co-progettazione può essere declinata nella modalità specifica dell'accREDITAMENTO, cosiddetto *locale* per distinguerlo da quello regionale.

Si elencano di seguito le fasi del procedimento di co-progettazione nella forma di accREDITAMENTO.

- 1) avvio del procedimento con atto dirigenziale, anche su iniziativa degli ETS e a seguito dell'attività di co-programmazione;
- 2) avvio del procedimento con determinazione dirigenziale e pubblicazione dell'Avviso
- 3) istituzione dell'Elenco/Albo degli ETS accREDITATI, che deve essere mantenuto *aperto*;
- 4) svolgimento delle sessioni di co-progettazione. Gli ETS accREDITATI, prima di dare avvio alle proprie attività, co-progettano gli interventi o i servizi oggetto di accREDITAMENTO;
- 5) conclusione della procedura ad evidenza pubblica;
- 6) sottoscrizione del *patto di accREDITAMENTO*.

Gli avvisi finalizzati all'attivazione di rapporti di collaborazione con ETS mediante co-progettazione nella peculiare modalità dell'accREDITAMENTO, oltre a quanto già indicato nei precedenti due punti relativi alla co-progettazione, devono prevedere la regolazione dei seguenti ulteriori aspetti:

- Requisiti richiesti agli ETS, specificatamente inerenti alla procedura di accREDITAMENTO.
- Si precisa che la scelta deve avvenire sulla base di una mera valutazione connotata da sola discrezionalità tecnica, in quanto attiene alla congruità dell'ETS rispetto al bisogno/aspettativa del beneficiario finale.
- Durata del rapporto di accREDITAMENTO (periodo minimo definito oppure a tempo indeterminato, salvo revoca) e del "patto di accREDITAMENTO" (durata predeterminata in relazione alla specifica attività o servizio accREDITATI).
- Condizioni economiche per l'attivazione del rapporto di accREDITAMENTO. Gli avvisi devono contenere la disciplina del regime economico, conseguente all'attivazione del partenariato con gli ETS accREDITATI, con l'indicazione dell'importo del contributo riconoscibile agli ETS accREDITATI, eventualmente tenendo conto della compartecipazione da parte del destinatario dell'attività/del servizio.
- Regolamentazione delle modalità di scelta degli ETS accREDITATI per l'attivazione del partenariato.
- Sistema di controllo, vigilanza e monitoraggio, nonché relativo regime sanzionatorio.
- Regolamentazione delle ipotesi di recesso, di risoluzione e di continuità delle attività e dei servizi.

6.3. L'Elenco speciale aperto degli ETS iscritti al RUNTS

Il Regolamento prevede – come facoltà per l'Ente – di istituire un *Elenco speciale aperto* formato da ETS iscritti nel RUNTS. Sin d'ora corre l'obbligo di sottolineare che l'Elenco, da non confondere con il RUNTS, è una modalità procedurale di attivazione di forme di collaborazione con gli ETS ivi iscritti.

L'Elenco, inoltre, è *aperto*, nel senso che tutti gli ETS, ad una certa data non iscritti e che abbiano interesse a farne parte, devono poterlo fare. Il presente Manuale disciplina le modalità di aggiornamento e di tenuta dell'Elenco.

L'Elenco, infine, è *speciale*, nel senso che, ove istituito dall'Ente, diventa lo strumento preferenziale per coinvolgere attivamente gli ETS nella costruzione di rapporti di collaborazione. Un'ulteriore forma di sostegno e promozione del ruolo attivo degli ETS.

Ciò premesso, occorre introdurre il profilo procedurale dell'istituzione e della tenuta dell'Elenco; se, da un lato, esso non può essere confuso con il RUNTS, in conseguenza della vigenza del RUNTS l'Elenco è uno strumento di *semplificazione amministrativa*, dal momento che agli ETS interessati a rispondere all'Avviso per potersi iscrivere nell'Elenco viene chiesta solo la manifestazione di volontà in tal senso, potendo recuperare l'Ente tutte le relative informazioni dalla consultazione del richiamato RUNTS.

In coerenza con la disciplina del CTS e, specificatamente, del RUNTS, l'Elenco è suddiviso, sotto il profilo soggettivo, nelle tipologie di ETS corrispondenti alle relative Sezioni del RUNTS; da un punto di vista oggettivo, invece, l'Elenco – in armonia con l'ambito oggettivo di applicazione del Regolamento – fa riferimento a tutte le attività di interesse generale, elencate dall'art. 5 CTS.

L'Elenco, perché sia *aperto*, richiede il periodico *aggiornamento*. A tale riguardo, appare ragionevole bilanciare i due interessi pubblici della parità di trattamento e del *favor participationis*, da un lato, e del non aggravamento degli adempimenti a carico della PA, dall'altro.

Per tale ragione, l'aggiornamento dell'Elenco avviene almeno 2 volte l'anno (ogni 6 mesi). Entro la fine dell'ultimo mese del periodo di vigenza dell'Elenco:

- a) gli ETS interessati formulano istanza di iscrizione sulla base del modello di domanda predisposto dall'Ente;
- b) il Comune di Parma svolge l'istruttoria in ordine alle domande presentate, ai sensi della legge n. 241/1990, provvedendo, altresì, all'aggiornamento dell'Elenco, anche a seguito dei provvedimenti di cancellazione degli ETS dal RUNTS, anche alla luce della disciplina statale in materia di controlli.

In assenza di mutamenti in ordine all'iscrizione nel RUNTS, gli ETS iscritti nell'Elenco non sono tenuti ad alcun adempimento; viceversa, in caso di modifiche, gli interessati hanno l'obbligo di comunicazione immediata della relativa condizione, al fine di consentire all'Ente

di effettuare la relativa istruttoria e la conclusione del sub-procedimento, attivato ai sensi della legge n. 241/1990.

Fermo restando la facoltà dell'Ente di pubblicare un Avviso rivolto a tutti gli ETS iscritti al RUNTS, interessati a partecipare alla procedura ad evidenza pubblica, allorquando viene utilizzato l'Elenco, l'attivazione del rapporto di collaborazione avviene nei modi che seguono.

In primo luogo, l'Amministrazione procedente può invitare tutti gli ETS iscritti nell'Elenco in relazione all'attività di interesse generale, riferita alla procedura, Nell'invito l'Ente indica:

- a) l'oggetto e le finalità della procedura;
- b) i requisiti richiesti;
- c) i criteri di valutazione ai fini dell'eventuale comparazione delle proposte;
- d) le risorse pubbliche a vario titolo messe a disposizione;
- e) le modalità di conclusione della procedura e di avvio delle attività di collaborazione;
- f) ogni altro elemento ritenuto utile.

All'invito può essere allegata la documentazione ritenuta utile e/o necessaria.

Gli ETS invitati, qualora interessati a partecipare alla procedura, in forma singola o aggregata, costituenda o costituita, inviano la seguente documentazione minima:

- autodichiarazione, resa ai sensi del DPR 445/2000, di conferma dell'interesse a partecipare, indicando – in caso di aggregazione – l'ETS designato come mandatario, nonché il possesso dei requisiti indicati dall'Ente nell'invito;
- proposta progettuale, completa di piano economico di progetto, alla luce del budget di progetto messo a disposizione dall'Amministrazione.

Segue la verifica della regolarità formale della documentazione presentata e delle proposte presentate, lo svolgimento dei tavoli di co-progettazione o, in alternativa, la valutazione comparativa delle proposte da parte di apposita Commissione, cui segue lo svolgimento dei tavoli di co-progettazione, e infine, la stipula della convenzione, regolante i reciproci rapporti.

Da ultimo, residua la possibilità di richiedere ad un ETS iscritto nell'Elenco di inviare una proposta progettuale, completa di piano economico di progetto, oggetto di successiva valutazione e, in caso positivo, di formalizzazione del rapporto di collaborazione. In tale ultima ipotesi, l'Ente motiva le ragioni della procedura scelta.

6.4. Le convenzioni con APS e ODV.

L'art. 9 del Regolamento ha ad oggetto l'affidamento di convenzioni in favore di APS – Associazioni di Promozione Sociale e di ODV – Organizzazioni di Volontariato, ai sensi degli articoli 56 CTS e 20 LR 3/23.

La disposizione, intanto, rimarca il possibile collegamento con la co-programmazione, da cui può esitare un procedimento rivolto a soli APS e ODV.

In secondo luogo, l'affidamento di convenzioni ad APS e ODV, la cui procedura – attivata anche su istanza di parte – è declinata dal presente Manuale operativo, è bene ricordarlo, costituisce una forma di co-progettazione, come si evince dal richiamo all'art. 55 CTS contenuto nell'art. 56 CTS.

Pertanto, possiamo mutuare parte delle considerazioni svolte in relazione ai procedimenti di co-progettazione; tuttavia, un'ultima precisazione è importante per attivare correttamente la forma di collaborazione oggetto di esame.

L'art. 56 CTS è di *stretta interpretazione*, poiché non si applica a tutti gli ETS iscritti al RUNTS, ma solo ad APS e ODV, nonché non riguarda tutte le attività di interesse generale, elencate dall'art. 5 CTS, ma "*attività o servizi sociali di interesse generale*".

La richiama disposizione statale, in accoglimento della richiesta formulata dal Consiglio di Stato, nel rendere il parere sullo schema di Codice, ha inserito l'ulteriore presupposto della "*maggior convenienza rispetto al mercato*".

Ciò premesso, la Legge regionale 3/2023, più volte evocata, ha integrato – in modo innovativo – il quadro normativo statale, chiarendo (all'art. 20) che per maggior convenienza rispetto al mercato si intende, ai fini dell'applicazione della disposizione *speciale* attraverso gli atti dei procedimenti, anche gli *impatti* generati dall'attività di collaborazione con APS e ODV.

In altri termini, ai sensi dell'art. 20 LR 3/23, da richiamare espressamente negli atti delle procedure, il ricorso alle convenzioni con APS e ODV non può essere valutato sulla base della maggior convenienza rispetto al (*la previa consultazione del*) mercato, nelle modalità degli appalti e delle concessioni, ai sensi del vigente corrispondente codice, quanto piuttosto sul valore *comunitario* rappresentato dalla presenza, in primo luogo, di APS e di ODV, nonché dall'impatto che la relazione attivata con l'Amministrazione è capace di generare, sulla base – beninteso – di criteri predeterminati.

Passando alle procedure, anche il Regolamento chiarisce che possono aversi due ipotesi, fatta salva l'ulteriore opzione di ricorrere all'Elenco speciale aperto:

- a) **iniziativa pubblica;**
- b) **iniziativa di parte.**

Gli atti delle procedure ad evidenza pubblica devono contenere i seguenti elementi minimi.

a) Iniziativa pubblica

1. atto di avvio del procedimento, con particolare riguardo alla motivazione del ricorso alla tipologia procedurale prescelta;
2. pubblicazione di un Avviso pubblico, contenente i seguenti elementi minimi:
 - finalità ed oggetto dell'avviso;
 - requisiti di partecipazione;
 - durata del rapporto di collaborazione;
 - risorse messe a disposizione dall'amministrazione;
 - fasi del procedimento;

- descrizione delle attività, anche ai fini della relativa rendicontazione;
- eventuali criteri di valutazione e/o di comparazione delle proposte;
- allegati all'avviso (eventuale documentazione di progetto elaborata dall'Amministrazione, schema di convenzione, contenente le regole per il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo delle attività e delle spese sostenute).

b) Iniziativa di parte

1. istruttoria della proposta ed eventuale soccorso istruttorio;
2. conclusione del sub-procedimento (*mancato accoglimento o, in alternativa, accoglimento della proposta*);
3. [in caso di *accoglimento della proposta*] pubblicazione di un Avviso, contenente i seguenti elementi minimi:
 - finalità ed oggetto del procedimento;
 - requisiti di partecipazione (conformi agli articoli 56 CTS e 20 LR 3/2023 e art. 9 Regolamento);
 - termine per presentare eventuali proposte migliorative;
 - criteri ai fini dell'eventuale comparazione delle proposte presentate;
 - conclusione del procedimento;
 - allegati all'avviso (*schema di convenzione*).

7. Le forme di collaborazione fra Comune, AUSL di Parma ed ETS.

In primo luogo, la Legge regionale esplicita chiaramente che lo scopo della co-programmazione è la costruzione di politiche pubbliche collettive e condivise.

Tale strumento di attivazione dell'Amministrazione Condivisa, per l'ambito socio-sanitario, si affianca alle forme di partecipazione, consultazione e concertazione previste dalla disciplina, generale e di settore, nonché di quelle attivate a seguito di Accordi e Protocolli di intesa (in particolare con le organizzazioni datoriali e sindacali).

In particolare, ai sensi della L.R. 2/2003 e del vigente PSSR – Piano Sociale e Sanitario Regionale, nei processi di programmazione il confronto preventivo con le organizzazioni sindacali sull'analisi dei bisogni e sugli indirizzi di programmazione del sistema integrato di interventi e servizi si integra con altri strumenti di confronto e coinvolgimento (come processi partecipativi, tavoli tematici, ecc...) delle diverse realtà del territorio, in primis degli ETS.

Il nuovo paradigma collaborativo mantiene intatta sia la responsabilità istituzionale delle pubbliche amministrazioni sia la natura giuridica, organizzativa e gestionale, oltre che la mission dei soggetti privati coinvolti. Allo stesso tempo però questi ultimi sono sollecitati ad abbandonare la posizione di "controparti" contrattuali per assumere e svolgere quella di partner delle pubbliche amministrazioni, non più soltanto di operatori economici erogatori di servizi e prestazioni.

In questa cornice, l'integrazione sociosanitaria è alimentata dalla condivisione di azioni e interventi di competenza degli enti locali e di quelli del servizio sanitario, ma anche dai contributi e dagli apporti dei soggetti privati, in particolare quelli non lucrativi, che vengono coinvolti nella programmazione, progettazione e gestione dei servizi e degli interventi sociosanitari, e non soltanto nell'erogazione finale del servizio.

In quest'ottica, le forme dell'AC sono ritenute formule adeguate alla realizzazione dell'integrazione socio-sanitaria. Enti locali, Aziende Sanitarie ed ETS cooperano nell'ambito della programmazione, progettazione e gestione delle attività e degli interventi che si rendono necessari allo scopo precipuo di garantire, oltre ad una pluralità di altri interventi, anche l'esigibilità dei *diritti sociali*, in specie delle persone più fragili.

Proprio il "principio-obiettivo" di assicurare la fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, sanitarie e civili, definisce l'azione sia delle istituzioni pubbliche che hanno come compito istituzionale assicurare l'esigibilità del livello essenziale, sia degli ETS chiamati a collaborare attivamente alla realizzazione di quell'obiettivo. Nello specifico comparto dei servizi socio-sanitari, le collaborazioni pubblico-private rappresentano pertanto un elemento significativo relativamente alla capacità dell'attuale sistema di welfare pubblico universalistico di rappresentare ancora una garanzia di uguaglianza a vantaggio dell'intera società e, in particolare, delle persone più fragili della società contemporanea.

Attraverso le diverse forme e strumenti dell'AC si realizza quindi un modello e un sistema di welfare partecipativo e progettuale, all'interno del quale individuare modelli, strumenti e procedure flessibili, capaci di assicurare al contempo inclusione e innovazione sociale, anche al di fuori dei contesti istituzionalizzanti.

Da una parte si riconosce il ruolo di interesse generale che può essere assunto anche da soggetti non pubblici e dall'altra si sottolinea il crescente ruolo degli istituti collaborativi, che investe a pieno titolo anche gli interventi, come quelli relativi all'integrazione sociosanitaria, riconosciuti come livello essenziale delle prestazioni.

Comune e AUSL di Parma potranno quindi stipulare specifici Protocolli d'intesa o Accordi preventivi, per le attività e progettazioni che prevedono la collaborazione tra i due Enti, in cui esplicitare la corrispondenza delle procedure attivate con i principi e criteri-guida definiti dal Regolamento approvato dal Comune.

8. Le ulteriori forme di sostegno previste dal Capo IV del Regolamento.

Il Regolamento dedica un intero Capo (IV) ad una serie di "*Misure di sostegno in favore degli ETS*", che devono essere considerate in funzione *servente* rispetto alle forme di partenariato, di cui al Capo II.

L'art. 13 del Regolamento indica nell'addizionalità delle risorse, pubbliche e private, a disposizione nell'ambito delle forme di collaborazione di cui al Capo II, la finalità principale della previsione.

Pertanto, in forza della disposizione sopra richiamata, gli Avvisi (*di co-programmazione, di co-progettazione, di affidamento di convenzioni con APS e ODV, le forme di valorizzazione di beni pubblici*) possono fare riferimento a tale facoltà e, dunque, alla possibilità di sostenere i partenariati esistenti e quelli da attivare anche mediante risorse pubbliche aggiuntive, di cui risultino beneficiari l'Amministrazione comunale e/o il partenariato con gli ETS.

Gli Avvisi e gli schemi di convenzione, a tale riguardo, dovranno precisare forme e limiti di utilizzo di parte o della totalità delle risorse aggiuntive al fine di rispettare i principi di pubblicità, di trasparenza e di parità di trattamento e, comunque, ferma restando la natura non lucrativa svolta dagli ETS partners.

Condivide la richiamata necessità e opportunità di implementazione delle risorse anche la disposizione dell'art. 14 del Regolamento, in forza della quale in primo luogo sia l'Amministrazione, che gli ETS partner, ma anche le relative reti e organismi di secondo livello, sono chiamati a promuovere la cultura del dono e della raccolta fondi.

In tal modo, nell'ambito dei procedimenti di cui al Capo II, le Parti sono chiamate a sfruttare le opportunità previste dall'ordinamento giuridico in materia di raccolta fondi e di finanziamento delle attività di interesse generale.

Anche in questo caso, gli Avvisi e gli schemi di convenzione dovranno precisare forme e limiti di utilizzo di parte o della totalità delle risorse aggiuntive al fine di rispettare i principi di pubblicità, di trasparenza e di parità di trattamento e, comunque, ferma restando la natura non lucrativa svolta dagli ETS partners.

Le disposizioni di cui agli articoli 15) e 16) devono essere esaminate in modo congiunto, anche alla luce del non cumulabilità delle misure agevolative, dei punti di connessione e dei tratti distintivi.

In primo luogo, si tratta di due misure agevolative, consistenti in un credito di imposta, l'uno introdotto da specifica disposizione normativa (in materia di art-bonus), l'altro dall'art. 81 CTS.

Entrambe le misure prevedono – al ricorrere dei presupposti di legge – il riconoscimento del credito di imposta a seguito delle erogazioni liberali fatte da persone fisiche e giuridiche.

Oltre alla diversa competenza delle Amministrazioni centrali dello Stato, le più significative differenze fra le due misure attengono all'ambito oggettivo e soggettivo di intervento; la disciplina in materia di *social bonus* si applica anche per la gestione dei beni e la riqualificazione, anche di tipo sociale, è riservata agli ETS, con il solo limite dello svolgimento di attività non commerciali.

Ciò premesso, la *ratio* delle due disposizioni è quella di connetterla con i procedimenti di AC, disciplinati dal Capo II del Regolamento, con ciò aumentando sia i legami di fiducia comunitari (in forza del coinvolgimento degli attori filantropici, dei cittadini e delle imprese

e delle persone giuridiche), ma anche la stessa sostenibilità delle iniziative e delle progettualità comunali, con conseguenti benefici per gli equilibri di bilancio.

Pertanto, sin dalle attività di co-programmazione l'Amministrazione – caso per caso – è chiamata a verificare la fattibilità di attivare una fra le due misure sopra richiamate, con ciò orientando sia la scelta della modalità dell'Ente (AC in luogo delle forme ordinarie), che, in concreto, verso una valorizzazione fisica del bene culturale (*art-bonus*) oppure di tipo sociale (*social-bonus*).

A tal proposito, gli atti dei procedimenti di AC e, in particolare, quelli di co-progettazione specificano la possibilità di applicare la disciplina in materia di *art-bonus* o, in alternativa, di *social-bonus* in favore degli ETS partner quali concessionari dei beni stessi.

Anche in questo caso, gli Avvisi e gli schemi di convenzione dovranno precisare forme e limiti di utilizzo di parte o della totalità delle risorse aggiuntive al fine di rispettare i principi di pubblicità, di trasparenza e di parità di trattamento e, comunque, ferma restando la natura non lucrativa svolta dagli ETS partners e, quanto alla disciplina in materia di *social-bonus*, in ordine al rispetto del requisito della non commerciabilità dell'attività svolta.

Infine, l'ammissione a beneficio delle richiamate misure agevolative comporta anche l'assunzione di precisi adempimenti in materia di pubblicità e di trasparenza, ai sensi della corrispondente normativa.

La disposizione in esame costituisce una misura *residuale*, ispirata ai principi di promozione di legami stabili fra Ente ed ETS, nonché di concentrazione amministrativa.

Il Regolamento, pertanto, consente di utilizzare il partenariato attivato, ovviamente ad esito di procedura ad evidenza pubblica, fra Amministrazione ed ETS per partecipare a procedure, indette da soggetti terzi, pubblici e privati.

In primo luogo, gli atti della procedura ad evidenza pubblica, che ha generato il partenariato, devono prevedere in modo chiaro tale facoltà in modo da garantire i principi di pubblicità e di trasparenza, nonché di parità di trattamento.

In secondo luogo, l'Amministrazione, nell'esercitare tale facoltà, motivano in ordine alle ragioni, di fatto e di diritto, di preferenza di tale modalità procedura, in luogo dell'avvio di una distinta nuova procedura ad evidenza pubblica.

Una delle possibili ragioni potrebbe essere quella dell'urgenza qualificata di partecipare ad una procedura, concentrando tutto il tempo a disposizione sull'elaborazione della candidatura e della presentazione della richiesta proposta progettuale, così aumentando le *chance* di successo.

9. Monitoraggio, controllo e rendicontazione delle attività di interesse generale svolte in attuazione del Regolamento.

9.1. La Valutazione di Impatto Sociale (VIS)

Negli atti del procedimento di co-progettazione viene prevista e disciplinata la VIS (DM 23 luglio 2019), definita come *“valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all’obiettivo individuato”*.

Viene prevista la possibilità di stabilire un contributo pubblico per l’attività di VIS, da rendicontare come le altre tipologie di spesa, quantificato in base alla tipologia di intervento / progetto / servizio e alla durata e complessità dello stesso. In via preferenziale, l’attività viene svolta da un soggetto valutatore indipendente ed è prevista la possibilità di differire la rendicontazione dell’esito per il tempo definito dalla metodologia adottata, necessario per la raccolta ed elaborazione dei dati.

9.2. Rendicontazione delle attività e delle relative spese

Il procedimento di co-progettazione si conclude con la sottoscrizione di una convenzione ex articolo 12 della L.241/1990 (da non confondere con le convenzioni previste agli artt. 56 e 57 D. Lgs. 117/2017) e la rendicontazione delle spese è necessaria in ragione della riconducibilità delle risorse riconosciute agli ETS ai contributi di cui al medesimo articolo.

Tale rendicontazione sarà improntata al principio della semplificazione amministrativa, anche ricorrendo all’utilizzo delle autocertificazioni previste dal D.P.R. 445/2000, fermo restando il potere di controllo da parte dell’Amministrazione procedente.

Le modalità di rendicontazione delle attività e delle spese sostenute tiene conto sia dell’entità dei contributi pubblici erogabili, che delle dimensioni e dello specifico regime giuridico dei diversi tipi di ETS.

In particolare, potrà essere prevista, negli atti del procedimento di AC, una quota iniziale da erogare sotto forma di anticipo delle spese da sostenere, predefinita in convenzione e proporzionata all’entità dei contributi complessivamente preventivati.

Si parla di *risorse della co-progettazione* da erogare con le modalità e condizioni stabilite dalla convenzione, solo a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute, rendicontate e documentate. Il principio ispiratore è quello solidaristico e di sussidiarietà orizzontale, non quello del rapporto giuridico sinallagmatico. Il rimborso non è forfettario, ma correlato alla dimostrazione dei costi sostenuti, con valenza compensativa e non corrispettiva.

La convenzione, esito di una co-progettazione, risponde non ad una logica di mera convenienza economica, ma è collegata ai diversi benefici conseguibili per la collettività, ravvisabili nella natura flessibile del rapporto originante da una co-progettazione, che permane e si sviluppa sino alla conclusione delle attività ed alla rendicontazione delle spese per le quali è richiesto il rimborso, senza dovere dare spazio a varianti in corso di esecuzione del rapporto. Vi è un ruolo attivo dell’ETS nel servizio / progetto, anche rischiando risorse proprie, ma anche una necessaria flessibilità del procedimento, attraverso l’azione continua del Tavolo di co-progettazione.

Va considerata la remunerazione di tutti i fattori produttivi ed il Piano economico finanziario rilevante è quello successivo al progetto definitivo (dopo i tavoli di co-progettazione).

Il quadro economico contiene le risorse (economiche, umane, beni mobili/immobili) apportate dalla Pubblica Amministrazione considerabili come i contributi previsti dall'art. 12 della legge 241/1990 e rende conto della coerenza tra la previsione dei ricavi e la sostenibilità economico-finanziaria del progetto / servizio / intervento.

In ragione della peculiarità della metodologia della co-progettazione, le risorse pubbliche messe a disposizione dei partecipanti possono essere di vario tipo e, dunque, trattarsi di:

- risorse economiche, proprie o di altro ente o soggetto;
- beni mobili e/o immobili (gratuitamente o a canone ridotto);
- risorse umane, proprie dell'ente procedente o di cui esso si avvale a vario titolo.

Nel caso in cui il Comune conferisca l'utilizzo, anche parziale, di un proprio bene immobile (non utilizzato al momento di pubblicazione dell'avviso per fini istituzionali e non rientrare fra i beni oggetto di alienazione o valorizzazione), questo deve essere oggetto di apposita relazione amministrativa ed estimativa. Il Comune redige una relazione descrittiva del bene, con la quale vengono rese le informazioni salienti sulla situazione amministrativa del bene medesimo, anche in ordine alle eventuali limitazioni di ordine urbanistico, edilizio o in ragione dell'eventuale disciplina di tutela (ad esempio, in quanto bene culturale vincolato). Inoltre, nella stessa relazione viene stimato il c.d. *valore d'uso* del bene, utile ad individuare l'utilità economica, indiretta per gli ETS partner, i quali vengono sollevati da un esborso, laddove questi ultimi avessero dovuto reperire sul mercato un immobile analogo per tipologia e ubicazione. In ogni caso, occorrerà indicare anche gli oneri dovuti per il pagamento delle utenze attive, al di là di chi sia il soggetto che ne sostenga effettivamente il costo.

Ai sensi della Legge regionale (art. 22, c.3), oltre a quanto previsto dall'articolo 71 del CTS, ai fini della determinazione della durata massima del contratto di affidamento in gestione e comodato, il Comune tiene conto della pluralità degli effetti positivi nei confronti della comunità di riferimento generabili dall'utilizzo dei beni concessi. Tale valorizzazione non coincide con la mera quantificazione economica dei benefici generati dall'uso, ma si estende a poste intangibili e non monetizzabili di grande rilevanza per la comunità. Ai fini della concessione del bene va allegata la documentazione che contiene, in via preventiva, la definizione degli effetti, condivisi con la comunità, che si vogliono generare ed i relativi indicatori per misurare le trasformazioni ed i cambiamenti positivi generati.

Nel caso in cui il Comune conferisca l'utilizzo, anche parziale, di un proprio bene immobile (direttamente o per il tramite di propria Società partecipata affidataria in concessione del bene), alla convenzione di partenariato, esito di una co-progettazione, dovrà essere allegato un contratto accessorio regolante esclusivamente i rapporti di natura civilistica derivanti dall'affidamento dell'immobile stesso. Resta esclusa da tale contratto la regolamentazione di qualsivoglia elemento afferente la gestione e la conduzione delle attività oggetto della co-progettazione.

Ai sensi della Legge regionale (art. 22, c.2) il Comune può realizzare, in collaborazione con gli Enti del Terzo settore, azioni di amministrazione condivisa dei “*beni comuni*”, finanziabili anche ai sensi della Legge regionale n. 15 del 2018. La Giunta comunale delibera in merito all’identificazione dei “*beni comuni*” di proprietà dell’Ente e alla loro conseguente messa a disposizione a titolo gratuito.

Essendo un istituto che si fonda sulla collaborazione reciproca, viene richiesto agli ETS di compartecipare all’apporto di risorse, di varia natura, le quali non sono solamente economiche, ma possono essere anche umane (es. i volontari), beni mobili o altre utilità. In questa prospettiva, la co-progettazione non può tradursi né in un obbligo di co-finanziamento, ma – neppure – in una forma di *sovvenzionamento pubblico* in assenza di apporti da parte degli ETS partner.

In particolare, le varie voci del costo del lavoro, sia con riferimento al lavoro dipendente che al lavoro autonomo, possono costituire, nell’ambito della co-progettazione, spese ammissibili, che potranno essere oggetto di rimborso da parte dell’Amministrazione procedente nei limiti previsti dal progetto e dal correlato piano finanziario.

Ai sensi dell’art. 16 CTS, i lavoratori degli ETS hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi.

La legge regionale prevede altresì che le attività di collaborazione fra P.A. ed ETS si svolgono garantendo il rispetto del livello di tutela previsto dalla contrattazione collettiva sottoscritta dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (come già previsto dal Codice dei contratti pubblici) ed il rispetto della normativa a tutela dei diritti di lavoratori e lavoratrici, inclusa la normativa in materia di conciliazione dei tempi di vita e lavoro (art. 1 comma 9; art. 14 comma 1 lettera f)), oltre che della normativa in materia di salute e sicurezza. È necessario, infatti, che il ricorso agli istituti dell’amministrazione condivisa garantisca il mantenimento delle tutele normative e contrattuali, inclusa, la continuità occupazionale, in analogia a quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici.

Non sono rimborsabili invece le prestazioni gratuite poste in essere da volontari, che potranno comunque essere valorizzate attraverso l’applicazione, alle ore di attività di volontariato effettivamente svolte, della retribuzione oraria lorda prevista per la corrispondente qualifica dai contratti collettivi.

9.3. Monitoraggio e controllo

Il monitoraggio in itinere delle attività, previste nell’ambito del rapporto di collaborazione e indirizzate al perseguimento dell’interesse generale, assume rilevanza centrale, rispetto alla doverosa attività di controllo ex post.

In ragione del principio di buona fede e reciproca fiducia, vengono incentivate forme di auto-monitoraggio proposte dall’ETS partner.

Il monitoraggio, inoltre, in ragione della peculiare natura e finalità degli istituti collaborativi, è finalizzato anche ad apportare le modifiche all’assetto progettuale, nei limiti e con le modalità previste negli atti della procedura, con conseguente possibile modifica della convenzione sottoscritta.

Il monitoraggio periodico, con esito positivo, rende pertanto possibile il riconoscimento delle spese sostenute con la cadenza prestabilita. Ai report di monitoraggio viene data visibilità come documentazione di progetto.

Il Comune, negli atti dei singoli procedimenti, indica termini e modalità dell'attività di controllo, sia in itinere che ex post, sostenendo anche forme innovative di auto-controllo da parte degli ETS.

L'attività di controllo ha ad oggetto:

- lo svolgimento delle attività di interesse generale in conformità agli atti della procedura;
- la correttezza formale della rendicontazione delle attività e delle spese sostenute, nonché la rispondenza di questa rispetto a quanto previsto negli atti della procedura;
- l'ammissibilità delle spese sostenute.

I provvedimenti approvati dal Comune a seguito dell'attività di monitoraggio e controllo vengono pubblicati, nel rispetto della vigente disciplina in materia di pubblicità e trasparenza.