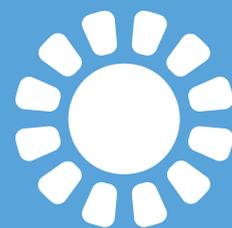


Documentazione



eBook

di Cesvot

Legge regionale toscana n.65/2020

Commento

Luca Gori e Francesco Monceri

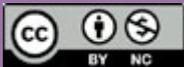
eBook di Cesvot

Cesvot Edizioni

eBook di Cesvot

Isbn 9788897834502

Firenze, settembre 2021



Quest'opera, consultabile gratuitamente secondo i principi Free documentation License e Creative Commons, è stata rilasciata con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale 4.0 Internazionale. Per leggere una copia della licenza vedi: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Indice

CAPO I Finalità e principi [Luca Gori]	8
Art. 1 Finalità	8
Art. 2 Oggetto	12
Art. 3 Principi in tema di esercizio delle funzioni amministrative .	15
Art. 4 Enti del terzo settore e altri enti senza fine di lucro.....	17
Art. 5 Centro servizi per il volontariato e reti associative	20
CAPO II Raccordo fra Regione ed enti del terzo settore [Luca Gori]	23
Art. 6 Consulta regionale del terzo settore	23
Art. 7 Compiti della Consulta regionale del terzo settore	25
CAPO III Misure di sostegno e promozione del volontariato nella Regione [Luca Gori]	28
Art. 8 Misure di sostegno e promozione del volontariato in ambito regionale	28
CAPO IV Rapporti fra enti del terzo settore e pubblica amministrazione [Francesco Monceri]	32
Art. 9 Co-programmazione	32
Art. 10 Principi in tema di procedimento di co-programmazione	35
Art. 11 Co-progettazione	39
Art. 12 Affidamento di servizi	43
Art. 13 Principi in tema di procedimento di co-progettazione.....	45
Art. 14 Piano di inclusione zonale e piano integrato di salute	50
Art. 15 Convenzioni nelle materie di competenza regionale	51
Art. 16 Accesso al fondo sociale europeo in attuazione dell'articolo 69 del d.lgs. 117/2017	56
Art. 17 Strutture e autorizzazioni temporanee per manifestazioni pubbliche in attuazione dell'articolo 70 del d.lgs. 117/2017	58

Indice

Art. 18 Concessione in comodato di beni immobili e mobili di proprietà regionale e degli enti locali in attuazione dell'articolo 71 del d.lgs. 117/2017	61
Art. 19 Forme speciali di partenariato con enti del terzo settore in attuazione dell'articolo 89, comma 17, del d.lgs. 117/2017	65
CAPO V Norme finali e transitorie [Luca Gori]	66
Art. 20 Norme transitorie	66
Art. 21 Abrogazioni	67
Art. 22 Norma finanziaria	69

Introduzione

La Legge della Regione Toscana n. 65 del 2020 costituisce la prima attuazione complessiva – da parte di una Regione italiana - della Riforma del terzo settore, peraltro preceduta dalla l.r. n. 58 del 2018 che ha innovato la disciplina regionale della cooperazione sociale. Già in quella sede, era emersa l'esigenza di una ampia innovazione del quadro normativo riferito, più in generale, al terzo settore. Infatti, l'art. 14 della l.r. n. 58 disciplinando le modalità di coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore, aveva esteso l'ambito applicativo ben al di là delle cooperative sociali, riferendosi all'intera gamma degli ets.

Tale ultima disposizione, al di là del contenuto specifico, ha avuto un rilevante impatto ordinamentale in quanto ha costituito, per la prima volta dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 117 del 2017, l'attuazione regionale degli istituti della co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, proposti in chiave alternativa al ricorso al Codice dei contratti pubblici quale modalità di relazione ordinaria fra terzo settore e pubblica amministrazione, senza incorrere nell'impugnativa governativa ai sensi dell'art. 127 Cost. (nonostante le forti incertezze interpretative sull'interpretazione dell'art. 55 Cts). Sulla scorta di questo importante risultato, il Consiglio regionale ha approvato la legge n. 65 del 2020 nella quale è stato – per così dire – perfezionato il risultato già raggiunto nel 2018. Anche in questo caso, il Governo non ha impugnato la legge regionale.

Si tratta di una legge che ha diversi profili interessanti. Se ne possono indicare tre, principalmente.

In primo luogo, si tratta della prima legislazione regionale organica del terzo settore adottata dopo la riforma nazionale del terzo settore.

Si potrebbe dire che rappresenta la prima “messa a terra”, nell’ordinamento regionale, di una grande riforma di sistema, in grado di condizionare lo sviluppo dell’assetto dell’ordinamento della Repubblica. Questa legge, pertanto, risente delle prime difficoltà interpretative, specialmente per ciò che attiene al tema dei rapporti fra pubblica amministrazione e terzo settore. Se la sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020 ha senz’altro definito il quadro giuridico-costituzionale entro il quale la l.r. n. 65/2020 si è iscritta perfettamente, non si deve dimenticare che la proposta di legge è stata presentata dalla Giunta al Consiglio regionale nel settembre del 2019 (n. 400 del 12 settembre 2019). Già in precedenza, per la verità, la l.r. n. 58/2018 in tema di cooperazione sociale aveva costituito un precedente significativo, sebbene limitato ad una singola parte del terzo settore imprenditoriale. Si può quindi affermare che, insieme, la l.r. n. 58/2018 e la l.r. n. 65/2020 abbiano proposto al legislatore statale un *paradigma di lettura* del rapporto fra pubblica amministrazione e terzo settore che, avallato autorevolmente dalla Corte costituzionale, ha poi determinato la fondamentale modifica al Codice dei contratti pubblici volta a disciplinare il rapporto fra quest’ultimo ed il Codice del Terzo settore. In secondo luogo, è una legge che allarga gli orizzonti del terzo settore e prende in considerazione la complessità del pluralismo sociale regionale. Se, infatti, la Riforma del terzo settore disegna un “perimetro” di enti ben definito che, per le loro caratteristiche, manifestano quella idoneità a collaborare con la pubblica amministrazione nello svolgimento di attività di interesse generale, non si può dimenticare il *mare magnum* di enti che, per scelta o per necessità, rimane al di fuori di tale perimetro. Essi non possono essere considerati irrilevanti per la Regione: al contrario, il legislatore regionale è chiamato ad affinare dei criteri di lettura della complessità sociale tali da consentire che ogni espressione dell’attivismo civico, individuale o organizzato, sia adeguatamente valorizzato. L’articolato mette in evidenza questa esigenza e, del pari, questa difficoltà in diversi passaggi (ad es., il caso evocato espressamente dell’associazionismo sportivo dilettantistico).

Infine – ed in terzo luogo – la visione di sistema. La l.r. n. 65/2020 aspira a “parlare” all’intero insieme della pubblica amministrazione regionale e locale, a tutto il terzo settore (guardando – come si è detto – anche oltre) e ad ogni forma di attività di interesse generale. Si può ritenere che la l.r. costruisca una intelaiatura dentro la quale il legislatore e le amministrazioni, nel definire le singole politiche di settore negli ambiti di attività di interesse generale, possono realizzare i propri interventi. La l.r. n. 65, quindi, è in grado di incidere sulle diverse politiche di settore: al legislatore, all’amministrazione ed al terzo settore il compito di tenere presente e richiamare, costantemente, questa funzione svolta dalla legge, evitando interventi rapsodici o non coordinati che “offuschino” il quadro complessivo della sussidiarietà orizzontale sul territorio della Regione (sul finire della X legislatura, in effetti, qualche problema di coordinamento fra le diverse leggi approvate c’è stato: l.r. n. 71/2020, in tema di governo dei beni comuni; l.r. n. 17/2020, in tema di azioni a corrispettivo sociale). D’altra parte, la l.r. n. 65/2020 è una legge che è naturalmente candidata ad una azione di manutenzione permanente: toccando una materia per sua natura sempre in evoluzione, essa ha bisogno di aggiornarsi per essere sempre all’altezza della sfida del pluralismo sociale.

Capo I

Finalità e principi

Art. 1 Finalità

1. *La Regione Toscana riconosce, promuove e sostiene l'iniziativa autonoma delle formazioni sociali che, nella comunità regionale, perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza fine di lucro, e svolgono attività di interesse generale ai sensi degli articoli 2, 3, 4, 18 e 118, comma quarto, della Costituzione.*

2. *La Regione, in attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettera q), dello Statuto tutela e promuove l'associazionismo ed il volontariato, il mutualismo e la cooperazione, valorizzandone il ruolo sociale ai fini del perseguimento dell'interesse generale della comunità alla promozione umana, al benessere, alla salute e all'integrazione dei cittadini.*

3. *Ai fini di cui ai commi 1 e 2, la Regione riconosce e valorizza gli enti del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106), che operano nell'ambito regionale.*

4. *La Regione riconosce altresì il valore fondamentale del volontariato e della mutualità, quale forma originale e spontanea di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà all'interno della comunità.*

5. La Regione, nelle materie di competenza regionale, ai sensi dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione, favorisce le relazioni collaborative fra le formazioni sociali di cui al comma 1 e le pubbliche amministrazioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, corresponsabilità, nonché nel rispetto della reciproca autonomia.

Commento

Nell'art. 1, la legge regionale definisce la propria visione di terzo settore regionale. La prospettiva assunta dal legislatore regionale è – così si può dire - a “cerchi concentrici”.

La legge, dapprima, riconosce, promuove e sostiene l'iniziativa autonoma delle formazioni sociali che, nella comunità regionale, perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale senza fine di lucro e svolgono attività di interesse generale, ai sensi degli articoli 2, 3, 4, 18 e 118, comma quarto, della Costituzione (art. 1, c.1), anche alla luce di quanto previsto dallo statuto regionale. In questo contesto, l'impegno assunto dalla Regione è massimo: infatti, l'art. 1, c.2 afferma che spetta alla Regione promuovere “l'associazionismo ed il volontariato, il mutualismo e la cooperazione, valorizzandone il ruolo sociale ai fini del perseguimento dell'interesse generale della comunità della promozione umana, del benessere, della salute e dell'integrazione dei cittadini”.

All'interno di questa ampia categoria, all'art. 1, c.3, sono poi riconosciuti gli enti del terzo settore – definiti sulla base del Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017) - che operano nell'ambito regionale. Essi sono individuati, quindi, come un sottoinsieme di un ambito più ampio di formazioni sociali.

Tali enti sono stati qualificati dal legislatore statale, nell'esercizio della competenza legislativa in tema di ordinamento civile (C.cost. n. 185/2018).

L'intera legge regionale è ispirata dalla necessità di riconoscere il pluralismo sociale che opera nella Regione, nell'ottica segnata dall'art. 118, u.c. Cost. La disciplina dettata dal legislatore statale in tema di terzo settore assume – come è ovvio – una importanza decisiva, ma non esaurisce, di per sé, l'intera gamma dei soggetti che svolgono attività di interesse generale sul territorio regionale. È necessario, infatti, creare una trama di relazioni anche con soggetti esterni al terzo settore (così per come definito dal legislatore statale), al fine di assicurare comunque forme di raccordo nell'esercizio delle funzioni amministrative della Regione. Diversamente, si rischia di ridurre il pluralismo sociale al solo terzo settore, con una evidente semplificazione. Al contrario, il legislatore regionale ricomprende tutti gli enti che perseguono l'interesse generale della comunità “alla promozione umana, al benessere, alla salute e all'integrazione dei cittadini”, nelle diverse forme in cui questo può avvenire: associazionismo, attività di impresa, attività di volontariato (individuale e associato).

Con tutte le formazioni sociali sopra elencate (sia del terzo settore sia diverse da quest'ultime) e nelle materie di competenza regionale, la Regione “favorisce le relazioni collaborative sulla base dei principi di sussidiarietà, corresponsabilità, nonché nel rispetto della reciproca autonomia” (art. 1, c. 5). Ovviamente, ciò può avvenire a condizione che siano rispettate tutte le norme statali che disciplinano tali rapporti, come evidenziato correttamente dalla sentenza n. 131/2020.

L'art. 1, c.4 “riconosce altresì il valore fondamentale del volontariato e della mutualità, quale forma originale e spontanea di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà all'interno della comunità”.

Al di là delle formazioni sociali nelle quali essi si svolgono, il volontariato – così come definito dall’art. 17 del Codice del Terzo settore – e la mutualità – intesa in senso ampio, come capacità di una collettività di soddisfare taluni propri bisogni attraverso attività auto-organizzate – assumono il ruolo di vera e propria “chiave di lettura” dell’intero provvedimento, in quanto “forma originale e spontanea di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà all’interno della comunità”, riecheggiando le parole della importante sentenza n. 75/1992.

Art. 2

Oggetto

1. La presente legge, in attuazione ed in armonia con le norme di cui al d. lgs. 117/2017, reca disposizioni in materia di Terzo settore e nello specifico:

a) disciplina le sedi di confronto fra la Regione, gli enti del Terzo settore e le altre formazioni sociali di cui all'articolo 1, comma 1;

b) determina i criteri e le modalità con i quali la Regione promuove e sostiene il Terzo settore, nel suo complesso;

c) definisce le modalità di coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nell'esercizio delle funzioni regionali di programmazione, indirizzo e coordinamento, nei settori in cui essi operano, nonché nella realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni della comunità regionale.

2. Ai fini dell'attuazione della presente legge, la Regione supporta gli enti locali, singoli e associati, anche mediante l'emanazione di linee guida, da approvarsi con deliberazione della Giunta regionale.

Commento

L'art. 2 descrive sinteticamente gli oggetti della legge regionale, chiarendo sin dall'incipit come essa intenda porsi in attuazione del Codice del Terzo settore e, quindi, in armonia con quest'ultimo.

In primo luogo, la legge intende disciplinare le sedi di confronto fra la Regione, gli enti del terzo settore e le altre formazioni sociali.

Questo oggetto è sviluppato nel Capo II. Successivamente, la legge determina i criteri e le modalità con cui la Regione promuove e sostiene il terzo settore, nel suo complesso.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, è essenziale che ciascuna Regione si doti di una linea di indirizzo chiara rispetto alla promozione ed al sostegno del terzo settore “nel suo complesso”. Ciò significa, anzitutto, evitare di favorire irragionevolmente singole qualifiche o attività, esponendosi così al rischio di vedere tali distinzioni censurate dal punto di vista della legittimità costituzionale (così, ad es., una norma che sostenesse solo le Odv che operano in un determinato settore, oppure solo le associazioni riconosciute e non quelle non riconosciute).

Il “cuore” della legge è, però, la definizione delle “modalità di coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore nell’esercizio delle funzioni regionali di programmazione, indirizzo e coordinamento, nei settori in cui essi operano, nonché nella realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni della comunità regionale”. Questo oggetto, sviluppato nel Capo IV, rappresenta l’elemento maggiormente innovativo della l.r. n. 65/2020, in quanto ha introdotto un elemento innovativo di lettura del rapporto fra Codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo settore, superando le letture restrittive di parte della giurisprudenza amministrativa e collocandosi in scia con la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale.

L’art. 2, c.1, prevede che per l’attuazione della legge, “la Regione supporta gli enti locali, singoli e associati, anche mediante l’emanazione di linee guida, da approvarsi con deliberazione della Giunta regionale”. Non è escluso, quindi, che la Regione possa adottare anche regolamenti regionali o altri atti sub-legislativi.

Lo strumento principale indicato dalla norma sono le linee guida, deliberate dalla Giunta regionale.

Le linee guida possono essere considerate strumenti di soft law che non “vincolano” i destinatari (la norma, infatti, afferma che la loro funzione è di “supportare”), ma che contengono orientamenti interpretativi, casi di prassi, indicazioni procedurali che sono offerte come strumenti di orientamento per tutti i soggetti dell’ordinamento regionale. Esse si affidano alla loro capacità persuasiva, più che alla loro coerenza sul piano giuridico. Spesso, le linee guida contengono il frutto di una condivisione fra i diversi attori coinvolti, al fine di elaborare congiuntamente soluzioni ed indicazioni (esse sono espressione, quindi, dell’accordo fra i destinatari delle stesse).

Ad oggi, la Regione non ha ancora esercitato questa facoltà. Essa, però, rappresenta uno strumento estremamente efficace, agile e, soprattutto, facilmente aggiornabile nel corso del tempo.

Art. 3

Principi in tema di esercizio delle funzioni amministrative

1. La Regione e i suoi enti dipendenti, le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale e, nel rispetto della loro autonomia regolamentare, gli enti locali singoli o associati, in attuazione del principio di sussidiarietà, nell'esercizio delle loro funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, riconoscono, valorizzano e promuovono il ruolo e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, del volontariato di cui all'articolo 17 del d.lgs. 117/2017 e delle altre formazioni sociali di cui all'articolo 1, comma 1.

2. Gli enti di cui al comma 1, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, anche attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione.

3. Il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore avviene in ogni caso garantendo i principi di trasparenza, pubblicità, evidenza pubblica, ragionevolezza, proporzionalità, parità di trattamento.

Commento

L'art. 3 individua i soggetti della pubblica amministrazione destinatari della legge n. 65/2020 e i criteri fondamentali cui debbono attenersi nell'esercizio delle loro funzioni amministrative.

Partendo dai criteri generali dettati dalla Regione per l'esercizio delle funzioni amministrative, le pubbliche amministrazioni regionali e locali "riconoscono, valorizzano e promuovono il ruolo e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, del volontariato di cui all'articolo 17 del d.lgs. 117/2017

e delle altre formazioni sociali”, nell’accezione ampia dettata dall’art. 1 della legge. (art. 3, c.1).

Essi, inoltre, nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore, anche attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione. Ciò avviene in linea con quanto previsto dall’art. 55 del Codice del Terzo settore. In ogni caso – a fugare ogni dubbio circa il fatto che il coinvolgimento attivo possa costituire una deroga rispetto ai principi del procedimento amministrativo previsto dalla legge n. 241/1990 – questo “avviene in ogni caso garantendo i principi di trasparenza, pubblicità, evidenza pubblica, ragionevolezza, proporzionalità, parità di trattamento”.

Dal punto di vista soggettivo, invece, la legge trova applicazione nei confronti della Regione e dei suoi enti dipendenti, nonché delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale.

Per quanto concerne gli enti locali aventi sede nella Regione – sia singoli, sia associati – quest’ultimi sono tenuti a conformarsi ai criteri dettati dalla legge regionale, ma “nel rispetto della loro autonomia regolamentare”. Spetterà così agli enti locali individuare le modalità più efficaci affinché i principi ed i criteri indicati dalla l.r. n. 65/2020 possano trovare accogliamento, senza che la Regione possa espropriare questo spazio di autonomia costituzionalmente tutelato. Indubbiamente, le Linee guida evocate all’art. 2, c.2 possono costituire un efficace punto di riferimento.

La disciplina soggettiva, quindi, si rivolge potenzialmente a ogni articolazione dell’amministrazione regionale e a tutti gli enti locali, senza eccezione.

Enti del Terzo settore e altri enti senza fine di lucro

1. *Ai fini della presente legge si considerano enti del Terzo settore i soggetti di cui all'articolo 4 del d.lgs. 117/2017, iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore di cui all'articolo 45 del medesimo d.lgs. 117/2017 con sede o ambito di operatività nel territorio della Regione Toscana.*

2. *Le attività di interesse generale individuate all'articolo 5 del d.lgs. 117/2017 sono svolte in conformità alle norme che ne disciplinano l'esercizio. Sono fatte salve le discipline normative speciali regionali delle singole attività di interesse generale.*

3. *Resta fermo quanto previsto dalla legge regionale 31 ottobre 2018, n. 58 (Norme per la cooperazione sociale in Toscana).*

4. *La Regione, in ogni caso, promuove e valorizza la presenza e l'operatività delle associazioni, delle fondazioni e degli altri enti a carattere privato che, senza fine di lucro, svolgono attività di interesse generale ai sensi dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione, ancorché non iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore.*

5. *Al fine di valorizzare il volontariato sportivo nell'ambito della comunità regionale, la Regione riconosce il ruolo e le funzioni delle associazioni e società dilettantistiche per quanto concerne l'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche. La Regione promuove, inoltre, la possibilità di partecipare, attraverso le rispettive reti associative nazionali, alle funzioni di co-programmazione e co-progettazione di cui ai successivi articoli, nei limiti di quanto disposto dal d.lgs. 117/2017.*

L'art. 4, invece, precisa il perimetro soggettivo delle formazioni sociali cui la legge è applicabile.

Ai fini l.r. n. 65/2020, si considerano enti del terzo settore i soggetti di cui all'articolo 4 del d.lgs. 117/2017, iscritti al Registro unico nazionale del terzo settore di cui all'articolo 45 del medesimo decreto con sede o ambito di operatività nel territorio della Regione Toscana. Parimenti, le attività di interesse generale sono – anche nella Regione - quelle individuate all'articolo 5 del d.lgs. 117/2017 svolte in conformità alle norme - statali e regionali - che ne disciplinano l'esercizio.

Nella prospettiva dei “cerchi concentrici” (descritta sopra), la Regione “in ogni caso” promuove e valorizza la presenza e l’operatività delle associazioni, delle fondazioni e degli altri enti a carattere privato che, senza fine di lucro, svolgono attività di interesse generale ai sensi dell’articolo 118, comma quarto, della Costituzione, ancorché non iscritti al Registro Unico nazionale del terzo settore. Con maggiore precisione rispetto all’art. 1 – ove si parla genericamente di formazioni sociali – l’art. 4, c. 4 fa riferimento a talune precise forme giuridiche (associazioni, fondazioni, enti a carattere privato) che svolgono attività di interesse generale. La legislazione regionale è assai ricca: si pensi alla disciplina delle pro-loco.

Una menzione specifica è riservata alle associazioni e società sportive dilettantistiche. Senz’altro, tali associazioni e società sono ricomprese nella definizione più generale dell’art. 4, c.4. Tuttavia, occorre considerare che Asd e Ssd si trovano in una condizione giuridica del tutto peculiare poiché, per un difetto di collegamento fra la disciplina del Codice del Terzo settore e quella specifica loro riservata (peraltro oggetto di una recente riforma), non è del tutto pacifico l’ingresso nel terzo settore di Asd e Ssd, le quali potrebbero infatti trovare non del tutto conveniente il nuovo regime giuridico e fiscale previsto per gli enti del terzo settore.

In tal senso, quindi, la disposizione mira a “recuperare” la funzione svolta da tali enti anche se essa si svolgerà al di fuori del terzo settore. Ciononostante, la legge non poteva non precisare che la “la possibilità di partecipare, attraverso le rispettive reti associative nazionali, alle funzioni di co-programmazione e co-progettazione” non può che avvenire “nei limiti di quanto disposto dal d.lgs. 117/2017” (quindi, con esclusione delle Asd e Ssd che non entrano nel terzo settore).

L’art. 4, c.3 fa salvo “quanto previsto dalla legge regionale 31 ottobre 2018, n. 58 (Norme per la cooperazione sociale in Toscana)”. La Regione Toscana, infatti, all’indomani dell’approvazione della Riforma del terzo settore, ha approvato un adeguamento della legislazione regionale in tema di cooperazione sociale, introducendo peraltro alcune importanti innovazioni in tema di coinvolgimento attivo di tutti gli Ets, riprese e sviluppate nella l.r. n. 65/2020. Pertanto, la cooperazione sociale rimane disciplinata, sul piano regionale, dalla l.r. n. 58/2018, mentre essa pare superata – con un meccanismo di abrogazione implicita – dalla l.r. n. 65/2020, qui in commento, nella parte dedicata al “coinvolgimento attivo”. Probabilmente, un migliore coordinamento fra le due disposizioni normative avrebbe reso più leggibile il rapporto fra le due fonti.

Art. 5

Centro servizi per il volontariato e reti associative

1. La Regione e gli altri enti pubblici di cui all'articolo 3, comma 1 riconoscono il ruolo del centro servizi per il volontariato accreditato ai sensi dell'articolo 61 del d.lgs. 117/2017, nella Regione Toscana e delle reti associative di cui all'articolo 41 del d.lgs. 117/2017.

2. Fatte salve le prerogative delle reti associative di cui all'articolo 41 del d.lgs. 117/2017, gli enti di cui al comma 1 possono concludere con il centro servizi per il volontariato accordi e convenzioni per lo svolgimento di attività di cui all'articolo 61, comma 1, lettera a) del d.lgs. 117/2017.

Commento

L'art. 5 disciplina i rapporti fra la Regione e gli altri enti pubblici destinatari della legge, da un lato ed i Centri di servizio per il volontariato (Csv) e le reti associative, dall'altro.

Il Codice – come noto – ha profondamente riformato il sistema dei Csv, istituendo un procedimento di accreditamento di associazioni riconosciute del terzo settore che, in possesso di determinate caratteristiche giuridiche previste dal Codice medesimo, sono abilitate a svolgere “attività di supporto tecnico, formativo ed informativo al fine di promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore” (art. 61, c.1, lett. a) Cts), ricevendo, a tale fine, una quota del c.d. Fondo unico nazionale (Fun), alimentato dai versamenti delle fondazioni di origine bancaria.

La Regione riconosce il ruolo svolto dal Csv in quanto, nella logica già delineata dalla legge n. 266 del 1991, quest'ultimo è chiamato a svolgere funzioni di rilievo pubblico, sebbene nella forma - indubitabilmente riconosciuta dalla sentenza n. 185 del 2018 della Corte costituzione - di soggetto privato. Infatti, è innegabile che le "attività di supporto tecnico, formativo ed informativo al fine di promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore" dei Csv abbiano un rilievo anche per la pubblica amministrazione, la quale può senz'altro avvantaggiarsi delle accresciute capacità di organizzazione ed intervento del volontariato. Tuttavia, il legislatore statale ha inteso costruire un modello organizzativo che tenda "a salvaguardare, per quanto possibile, l'autonomia delle attività di volontariato e, quindi, a porle al riparo anche da condizionamenti derivanti dalla gestione pubblica dei servizi di sostegno a favore delle stesse attività". Tale salvaguardia passa per la scelta normativa di accreditare come Csv un soggetto privato del terzo settore, sottoposto al controllo di un altro soggetto privato (l'Organismo nazionale di controllo).

A valle di tale riconoscimento, la l.r. n. 65/2020 stabilisce che la Regione e gli altri enti pubblici previsti dalla legge possano concludere con l'ente accreditato quale Csv "accordi e convenzioni per lo svolgimento di attività di cui all'articolo 61, comma 1, lettera a) del d.lgs. 117/2017". Si tratta di un'ipotesi specifica di accordo di cui all'art. 11 della legge n. 241 del 1990, a favore di interventi che la Regione intenda portare avanti nell'ambito di operatività del Csv. In tal modo, viene "suggellato" lo specifico rapporto esistente fra gli enti pubblici e i Csv che possono perseguire finalità e svolgere attività analoghe, pur nella distinzione dei ruoli e alla luce della diversa natura. Si può sostenere che si tratti di una manifestazione di amministrazione condivisa disciplinata dalla Regione nel rapporto diretto con l'ente accreditato.

L'art. 5, inoltre, riconosce altresì il ruolo svolto dalle reti associative.

L'art. 41 Cts attribuisce alle reti associative alcune funzioni rilevanti, nel quadro della disciplina del terzo settore. Ai sensi dell'art. 41, c.1, lett. b), infatti, le reti associative “svolgono, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati, attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali”. Per le reti associative qualificate come “nazionali”, inoltre, è previsto che svolgano “a) monitoraggio dell'attività degli enti ad esse associati, eventualmente anche con riguardo al suo impatto sociale, e predisposizione di una relazione annuale al Consiglio nazionale del Terzo settore; b) promozione e sviluppo delle attività di controllo, anche sotto forma di autocontrollo e di assistenza tecnica nei confronti degli enti associati”.

Il riconoscimento operato dalla l.r. n. 65/2020, quindi, si riferisce principalmente all'articolazione regionale delle reti associative, intesa come livello organizzativo intermedio del soggetto “rete associativa” che opera – necessariamente, secondo quanto previsto dal Cts – a livello interregionale. Sulla nozione di rete associativa è assai utile la lettura della circolare ministeriale n. 2 del 3 marzo 2021.

Capo II

Raccordo fra Regione ed enti del terzo settore

Art. 6

Consulta regionale del Terzo settore

1. La Consulta regionale del Terzo settore, di seguito denominata Consulta, è nominata dal Presidente della Giunta regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge ed è composta dai seguenti membri:

a) sette rappresentanti designati dalle organizzazioni di volontariato maggiormente rappresentative in ragione del numero dei soggetti aderenti. Ogni ente designa un solo rappresentante;

b) sette rappresentanti designati dalle associazioni di promozione sociale maggiormente rappresentative in ragione del numero dei soggetti aderenti. Ogni ente designa un solo rappresentante;

c) tre rappresentanti designati dalle organizzazioni di rappresentanza della cooperazione sociale maggiormente rappresentative. Ogni ente designa un solo rappresentante;

d) tre rappresentanti designati dal Forum del Terzo settore della Toscana;

e) un rappresentante designato dal centro servizi per il volontariato accreditato di cui all'articolo 5;

f) un rappresentante designato dall'Associazione regionale dei comuni della Toscana (ANCI Toscana) e un rappresentante designato da ANCI Giovani Toscana;

g) un rappresentante designato dalle fondazioni di origine bancaria di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 dicembre 1998, n. 461), che abbiano sede legale in Toscana;

h) i rappresentanti degli altri enti del Terzo settore nominati ai sensi del comma 2.

2. La composizione della Consulta è integrata con deliberazione della Giunta regionale che prevede la rappresentanza degli altri enti del Terzo settore iscritti nelle specifiche sezioni del Registro unico nazionale del Terzo settore di cui all'articolo 46 del d.lgs. 117/2017.

3. Nelle more della deliberazione di cui al comma 2, la Consulta è operativa con la nomina della maggioranza dei componenti di cui al comma 1, lettere da a) fino a g).

4. La partecipazione alla Consulta è gratuita e non dà diritto alla corresponsione di alcun compenso, indennità, rimborso od emolumento comunque denominato.

5. I membri durano in carica per l'intera legislatura regionale e restano in carica fino alla nomina della nuova Consulta.

6. Il Presidente della Consulta è eletto fra i membri della medesima con la maggioranza dei due terzi.

7. La Consulta ha sede presso l'amministrazione regionale e approva un regolamento per il proprio funzionamento. Le funzioni di segreteria sono assicurate dalla struttura regionale competente in materia di enti del Terzo settore.

Art. 7

Compiti della Consulta regionale del Terzo settore

1. La Consulta svolge i seguenti compiti:

a) esprime pareri e formula alla Giunta regionale e al Consiglio regionale proposte in materia di Terzo settore;

b) promuove ricerche ed indagini sul Terzo settore nel territorio della Regione Toscana;

c) collabora ai fini della verifica sullo stato di attuazione della presente legge e delle altre leggi ed atti normativi concernenti i rapporti fra il Terzo settore e le pubbliche amministrazioni;

d) promuove iniziative pubbliche per la sensibilizzazione sull'applicazione della presente legge;

e) promuove, in accordo con la Giunta regionale, occasioni periodiche di confronto e consultazione, anche su specifiche tematiche, con gli enti del Terzo settore e le altre formazioni sociali.

2. La Consulta opera in raccordo con l'Osservatorio sociale di cui all'articolo 40 della legge 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), al fine di promuovere l'analisi, il monitoraggio e lo studio periodico degli ambiti di interesse comune.

Commento

Il Capo II istituisce la Consulta regionale del terzo settore quale organo di raccordo fra Regione ed enti del terzo settore, al fine di assicurare la partecipazione alle scelte politiche regionali, sia con una funzione consultiva nei confronti di Giunta e Consiglio regionali, sia con una funzione istruttoria e di controllo sull'attuazione della legge (artt. 6-7).

Merita sottolineare alcuni aspetti delle disposizioni in commento.

Il primo elemento di rilievo è che la composizione della Consulta contempla la partecipazione di rappresentanti delle diverse categorie di enti del terzo settore, del Csv accreditato, di una rappresentanza delle fondazioni di origina bancaria e dei Comuni. Non si tratta pertanto di un organo di rappresentanza, ma di un organo di partecipazione.

Attraverso la Consulta, infatti, non si mira ad assicurare una rappresentanza ponderata delle diverse componenti. La sua istituzione, mira cioè ad arricchire l'esercizio di funzioni amministrative regionali attraverso la partecipazione delle articolazioni del pluralismo sociale e istituzionale, esercitando talune funzioni a carattere istruttorio o di monitoraggio disciplinate dall'art. 7. È evidente che ciò presuppone che ciascuna componente, al proprio interno, attivi meccanismi di rappresentanza tali da consentire che le scelte adottate nella Consulta siano effettivamente espressione delle esigenze e delle attese del pluralismo sociale ed istituzionale regionale. La nomina dei membri attraverso un atto del Presidente della Giunta regionale, sebbene su designazione delle diverse componenti, attesta la natura partecipativa dell'organo. Risultano per la verità laconiche le modalità di individuazione delle diverse componenti. Pare necessario prevedere un'integrazione – attraverso un atto della Giunta regionale o delle Linee guida di cui all'art. 2, c.2 – del procedimento di designazione dei diversi componenti, specialmente laddove la legge fa riferimento a nozioni come la “maggiore rappresentatività” di talune organizzazioni.

A livello nazionale, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali indice delle vere e proprie selezioni per l'individuazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative ai fini della composizione del Consiglio nazionale del terzo settore (art. 59 Cts). Un procedimento analogo dovrà essere previsto dalla Regione, al fine di assicurare i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

La Consulta – ai sensi dell'art. 7 della l.r. n. 65 - svolge alcuni compiti, che possono essere suddivisi in tre gruppi.

In primo luogo, funzioni istruttorie e propositive rispetto ad iniziative della Giunta regionale e del Consiglio regionale in materia di terzo settore (art. 7, c.1, lett. a)).

Secondariamente, vengono in rilievo compiti di monitoraggio, con riferimento a ricerche ed indagini sul terzo settore nel territorio della Regione Toscana, nonché alla collaborazione ai fini della verifica sullo stato di attuazione della legge n. 65/2020 e delle altre leggi e atti normativi concernenti i rapporti fra il terzo settore e le pubbliche amministrazioni. Tali compiti, quindi, guardano anche al di là del perimetro del terzo settore. In terzo luogo, la Consulta svolge un ruolo di sensibilizzazione concernente le attività e le finalità degli enti del terzo settore e delle altre formazioni sociali, riconosciute dalla presente legge. L'art. 7, c.1, lett. d) ed e) prevede che la Consulta promuova iniziative pubbliche per la sensibilizzazione sull'applicazione della legge n. 65/2020 e, in accordo con la Giunta regionale, occasioni periodiche di confronto e consultazione, anche su specifiche tematiche, con gli enti del terzo settore e le altre formazioni sociali.

La Consulta opera in raccordo con l'Osservatorio sociale di cui all'articolo 40 della legge 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), al fine di promuovere l'analisi, il monitoraggio e lo studio periodico degli ambiti di interesse comune.

Capo III

Misure di sostegno e promozione del volontariato nella Regione

Art. 8

Misure di sostegno e promozione del volontariato in ambito regionale

1. La Regione sostiene e promuove il volontariato organizzato quale forma originale e spontanea di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà da parte di ogni persona, secondo quanto previsto dall'articolo 17 del d.lgs. 117/2017.

2. Qualora, nelle materie di competenza regionale, gli enti pubblici di cui all'articolo 3, comma 1, intendano avvalersi dell'attività di volontariato svolta da singoli con i caratteri della occasionalità, accessorietà e totale gratuità in forma autonoma, determinano preventivamente le modalità di accesso e di svolgimento, disciplinando almeno i seguenti aspetti:

a) l'istituzione, in ciascun ente di cui all'articolo 3, comma 1, di un apposito registro dei volontari individuali;

b) le attività di interesse generale da svolgere, compatibili con i caratteri propri dell'attività di volontariato individuale;

c) i requisiti che i volontari individuali debbono possedere, correlati alle attività da svolgere e definiti secondo criteri non

discriminatori, tenendo conto della necessaria idoneità psico-fisica ed attitudinale;

d) le modalità di espressione del consenso allo svolgimento dell'attività da parte dei volontari individuali;

e) le modalità di cancellazione dal registro, con la garanzia di rinuncia incondizionata alla disponibilità manifestata dal volontario, senza la possibilità di prevedere alcuna misura sanzionatoria;

f) l'obbligo di vigilare costantemente sull'incolumità dei volontari individuali e di adottare ogni misura idonea ad evitare possibili pregiudizi alla loro sfera personale e patrimoniale, nonché di comunicare ogni rischio connesso all'attività di volontariato e ogni altro evento che possa modificare le modalità di collaborazione.

3. Fatte salve le specifiche discipline di settore, la Regione promuove la collaborazione fra il volontariato individuale ed il volontariato organizzato e favorisce il consolidamento delle attività di volontariato di cui al comma 2, anche attraverso l'evoluzione in una forma organizzata secondo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 117/2017.

4. La disciplina del presente articolo non si applica ai volontari di protezione civile di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile).

Commento

Il Capo III della l.r. n. 65/2020 completa la disciplina dell'art. 17 del Codice del Terzo settore in tema volontariato e attività di volontariato prestate individualmente, al di fuori di enti del terzo settore, nei confronti della pubblica amministrazione.

La disposizione si inquadra all'interno di un ampio riconoscimento del volontariato "quale forma originale e spontanea di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà all'interno della comunità" (art. 1, c. 4). Si tratta di una norma che ha un rilevante impatto sistematico a livello nazionale, e che recepisce - per la prima volta - sul piano del diritto positivo le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza contabile (in particolare, Corte dei conti, sezione autonomie, n. 26/2017) quanto ai requisiti di ammissibilità di un'attività prestata al di fuori del terzo settore ma all'interno dell'attività ed organizzazione di un ente pubblico.

La Regione Toscana ha così dettato, limitatamente alle materie di competenza regionale, una serie di principi e criteri cui debbono conformarsi gli enti regionali e gli enti locali, allorché intendano avvalersi di questa specifica modalità di attività di volontariato svolta dal singolo "con i caratteri della occasionalità, accessorietà e totale gratuità", assicurando un livello minimo di omogeneità in un ambito che ha presentato diversi profili di criticità applicativa.

Alcune precisazioni sono necessarie. La previsione della totale gratuità è già stabilita dall'art. 17 del Codice del Terzo settore e, quindi, nulla aggiunge a quella.

Il requisito dell'accessorietà è da intendersi, secondo l'impostazione della Corte dei conti "nel senso di aggiuntiva e complementare alle ordinarie attività dell'apparato organizzativo all'interno del quale si inserisce quale strumento mai "sostitutivo" delle risorse umane normalmente destinate al servizio di utilità sociale prescelto dal volontario".

L'occasionalità, invece, è da intendersi, sempre nella prospettiva della Corte dei conti, quale “attività eventuale, straordinaria e incoercibile, che sussiste anche se l'attività sia svolta in modo non discontinuo e saltuario, conforme a prestabiliti orari di lavoro e secondo modalità coordinate con l'attività di altri lavoratori”. In tal senso, quindi, la legge regionale (e, ancora prima, la Corte dei conti) accoglie una nozione di occasionalità parzialmente differente rispetto a quella dell'art. 17, c.1 del Codice del Terzo settore che, invece, pare rinviare ad un'attività di volontariato discontinua e saltuaria, tale da non richiedere l'iscrizione all'interno del registro dei volontari (ma l'art. 17, c.1 non si applica in questa ipotesi, essendo riferito al volontariato entro gli enti del terzo settore).

Si precisa che la Regione incentiva, in ogni caso, “la collaborazione fra il volontariato individuale ed il volontariato organizzato” e si impegna per favorire il consolidamento delle attività di volontariato come espressione di un ente (e non solo della volontà dei singoli).

Capo IV

Rapporti fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione

Art. 9 Co-programmazione

1. *Fatte salve le discipline regionali di settore in materia di programmazione e di pianificazione e l'autonomia regolamentare degli enti locali, le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, assicurano il coinvolgimento degli enti del Terzo settore anche mediante l'attivazione di procedimenti di co-programmazione, ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. 117/2017, in relazione alle attività di interesse generale, motivando le esigenze che eventualmente impediscono l'attivazione di tale istituto.*

2. *La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, dei bisogni della comunità di riferimento da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.*

3. *I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, mediante il procedimento di co-programmazione, quale attività istruttoria, acquisiscono gli interessi ed i bisogni rappresentati dagli enti del Terzo settore e dalle altre amministrazioni, elaborano il quadro dei bisogni e dell'offerta sociale, assumono eventuali determinazioni conseguenti nelle materie di propria competenza.*

Affermare in sede di legislazione regionale la tendenziale generalizzazione della co-programmazione appare molto di più che una semplice riproposizione di quanto già contenuto nell'art. 55 del d.lgs 117/2017. Abbiamo, infatti, osservato, in sede introduttiva, come il percorso che va conducendo verso la piena affermazione degli istituti partecipativi previsti nel Codice del Terzo settore sia stato tutt'altro che privo di insidie. Per questo, l'art. 9, probabilmente anche sull'onda dei dubbi suscitati principalmente dall'impatto potenziale della co-programmazione - come nuovo modo di provvedere della pubblica amministrazione - sul regime degli affidamenti, si preoccupa di confermare (ma, appunto, forse solo in apparenza) i principi che tradizionalmente assegnano all'amministrazione pubblica la responsabilità delle scelte sulle politiche sociali connesse alla garanzia dei servizi di interesse generale. La norma, tuttavia, dapprima dispone che le pubbliche amministrazioni possono far ricorso in tali sedi anche alla co-programmazione con gli enti del terzo settore e subito dopo, impone di motivare l'eventuale scelta di non dar corso alla co-programmazione.

Proprio tale assunto è indice preciso della rottura del paradigma della necessaria pubblicità della scelta amministrativa sui servizi di interesse generale, che in via ordinaria diviene responsabilità condivisa tra pubblico e privato (sul punto v. anche, art.2 D.M 72/2021). Una soluzione che, coraggiosamente, muove la stessa sussidiarietà orizzontale per giungere ad assegnare agli enti del terzo settore precise attribuzioni amministrative di programmazione generale.

Nel proseguo dell'articolo, pur in una cornice che sembra voler tendere a rassicurare gli enti locali in ordine alla preminenza del loro ruolo, si specifica che l'attività di co-programmazione si sostanzia nella ricognizione dei bisogni principali della comunità e dei bisogni da soddisfare per poi dettagliare gli interventi (art.9, c.2).

La co-programmazione assume, dunque, le vesti proprie di un procedimento amministrativo in cui la partecipazione degli attori privati della solidarietà vale a porli nelle condizioni di influire direttamente sulla scelta amministrativa. Quanto poi alle implicazioni della natura procedimentale della co-programmazione, un intervento legislativo regionale volto alla specificazione di procedimenti concretamente attivabili sui territori appare particolarmente importante rispetto all'astratta previsione della co-programmazione avvenuta con il Codice del Terzo settore. Anche quale punto di riferimento per gli altri legislatori regionali.

L'art. 9, c.3, infine, sembra proseguire nell'intento di volersi smarcare da ogni possibile censura; intento raggiunto almeno nella misura in cui - come abbiamo già ricordato - i due interventi legislativi di Regione Toscana che hanno seguito l'approvazione del Codice del Terzo settore non sono stati impugnati dal Governo di fronte al Giudice delle leggi, precisando che l'esito della co-programmazione non dà di per sé origine ad un obbligo di realizzazione da parte delle amministrazioni. Su questo punto sono, infine, da prendere in considerazione gli importanti chiarimenti offerti nel D.M 72/2021 "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs n. 117/2021".

Principi in tema di procedimento di co-programmazione

1. I procedimenti di co-programmazione si svolgono nel rispetto dei seguenti principi:

a) la volontà dell'amministrazione procedente di attivare la co-programmazione risulta da un atto, con il quale si dà avvio al relativo procedimento;

b) all'esito dell'atto di cui alla lettera a), è pubblicato un avviso, nel rispetto della disciplina in materia di trasparenza e procedimento amministrativo, con il quale sono disciplinati le finalità, l'oggetto, i requisiti, i termini e le modalità di partecipazione al procedimento da parte degli enti di terzo settore, nonché degli ulteriori soggetti, diversi dagli enti di Terzo settore, purché il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto dell'avviso;

c) l'avviso è pubblicato per un termine congruo rispetto alle attività da svolgere nell'ambito del procedimento di co-programmazione e, comunque, non inferiore a venti giorni;

d) l'avviso specifica, in particolare, le modalità con le quali si svolge la partecipazione al procedimento da parte degli enti del Terzo settore;

e) il procedimento di co-programmazione si conclude con una relazione motivata del responsabile del procedimento, che viene trasmessa agli organi competenti per l'emanazione degli eventuali atti e provvedimenti conseguenti;

f) gli atti del procedimento di co-programmazione sono pubblicati sul sito dell'amministrazione procedente nel rispetto della vigente disciplina in materia di trasparenza.

2. Gli enti locali, qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-programmazione di cui alla presente legge, danno attuazione ai principi di cui al comma 1 nell'ambito della propria autonomia regolamentare.

3. Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, possono modificare o integrare gli strumenti di pianificazione e gli atti di programmazione, previsti dalla disciplina di settore, tenendo conto degli esiti dell'attività di co-programmazione.

Commento

La norma provvede a delineare con una certa puntualità i tratti del procedimento amministrativo della co-programmazione dei servizi di interesse generale di ambito regionale.

Conseguentemente al riconoscimento formale della titolarità originaria della responsabilità in capo all'amministrazione, il procedimento di co-programmazione prende avvio per "volontà" dell'amministrazione. A questo proposito va, tuttavia, nuovamente sottolineato che la tendenziale generalizzazione dell'istituto vale ad imporre alle amministrazioni che non volessero servirsene un preciso e dettagliato obbligo di motivazione "ostativa". Ma non solo. L'opzione della co-programmazione pare, infatti, difficilmente eludibile per una serie di fattori concomitanti quali il preciso riconoscimento costituzionale degli enti del terzo settore quali enti della solidarietà.

Peraltro, la valenza sociale dell'istituto in discorso, è stata recentemente specificamente riconosciuta anche dalla sentenza 131/2020 della Corte costituzionale. Ma tale valenza deriverà anche dall'imminente operatività di altri organi previsti nella legge in commento, come la Consulta regionale del Terzo settore, le cui proposte difficilmente potranno essere disattese da enti che avranno contribuito a formarle.

Nella scansione temporale prevista dalla norma, alla volontà di avviare la co-programmazione segue la pubblicazione di un avviso pubblico, per un periodo non inferiore a venti giorni, improntato alla massima trasparenza (tutti gli atti del procedimento vengono pubblicati sul sito dell'amministrazione procedente) e al *favor participationis*, il cui contenuto minimo obbligatorio non può prescindere dal definire l'oggetto, i requisiti, i termini e le modalità di partecipazione al procedimento.

La norma, mostrando una particolare sensibilità verso il complesso sistema del volontariato, dispone altresì che possano partecipare alla co-programmazione anche soggetti non riconducibili al terzo settore purché sia consentito attendersi che tale partecipazione sia utile al perseguimento delle finalità previste nell'avviso (art. 10, c.1, lett. b).

Data l'importanza che l'istituto va acquisendo si provvede, quindi, a prevedere - per lo stesso - la completa applicazione dei principi cardine del diritto e del procedimento amministrativo per come sono andati evolvendosi in ambito nazionale ed europeo, in modo da eliminare possibili discriminazioni tra i soggetti partecipanti

La sintesi del procedimento viene affidata al responsabile del procedimento, almeno allo stato designato dall'amministrazione procedente, che trasmette relazione scritta agli organi competenti per l'eventuale adozione dei conseguenti atti e provvedimenti.

In sintesi, un evidente portato della norma è che l'amministrazione non può scegliere unilateralmente (o, peggio, *arbitrariamente*) i propri interlocutori, ma la selezione deve avvenire con modalità non discriminatorie, trasparenti, motivate e, dunque, persino sindacabili dal giudice.

Tutto ciò in un bilanciamento che deve pur sussistere tra l'esigenza di speditezza del procedimento amministrativo, particolarmente avvertita da quando il "tempo" è divenuto un valore suscettibile di apprezzamento da parte del diritto amministrativo, che risulterebbe disattesa da una partecipazione massiva; e il *favor participationis* che spinge invece verso la massima apertura almeno rispetto agli apporti seri e costruttivi.

Gli esiti del procedimento appaiono di particolare rilevanza in quanto le amministrazioni interessate, sulla base di questi, possono "modificare o integrare gli strumenti di pianificazione e gli atti di programmazione, previsti dalla disciplina di settore" (art. 10, u.c.).

Art. 11

Co-progettazione

1. Al fine di realizzare forme di partenariato con gli enti del Terzo settore, i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, attivano, nell'ambito di attività di interesse generale e nell'esercizio della propria autonomia, il procedimento della co-progettazione, ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. 117/2017, anche ad esito delle attività di co-programmazione.

2. La co-progettazione di cui al comma 1 si realizza mediante la collaborazione fra enti del Terzo settore ed enti di cui all'articolo 3, comma 1, per la definizione e la eventuale realizzazione di specifici progetti, servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti, nonché di progetti innovativi e sperimentali.

3. Nell'ambito della co-progettazione, gli enti del Terzo settore ed i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, che concorrono alla realizzazione del progetto, apportano proprie risorse materiali, immateriali ed economiche.

4. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, possono concorrere anche mediante contributi ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990/241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nonché mediante l'utilizzo di beni pubblici da parte degli enti del Terzo settore.

5. Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, detengono la titolarità delle scelte e, a tale scopo, devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali.

6. Gli enti del Terzo Settore coinvolti nella co-progettazione applicano, nei casi previsti dalla normativa nazionale vigente, il contratto collettivo nazionale, territoriale o aziendale, in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono i servizi, sottoscritto dalle confederazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con le effettive attività da espletare.

Commento

Con ancora più marcata coerenza logica di quanto avvenuto con il Codice del Terzo settore, la legge regionale n. 65/2020 dedica alla co-progettazione uno spazio autonomo (artt. 11-13), collocandola immediatamente dopo le norme riferibili alla co-programmazione (artt. 9 e 10). Ciò lascia maggiormente percepire il delinearsi di un vero e proprio procedimento amministrativo scandito per fasi distinte, che partono dalla discussione sull'individuazione dei bisogni del territorio per giungere alla realizzazione concreta e puntuale dei conseguenti interventi (sul punto v. anche art. 3 D.M. 72/2021).

Dunque, se si può osservare come l'art. 11 non imbrigli il procedimento in una rigida consequenzialità tra co-programmazione e co-progettazione, dal momento che sancisce che la co-progettazione può aver luogo "anche" a seguito della co-programmazione - come abbiamo già osservato - il senso complessivo dell'intero impianto normativo muove verso un sistema ordinariamente basato sulla stretta connessione tra i due istituti partecipativi in discorso. La decisione di attivare percorsi di co-progettazione non previsti in sede di co-programmazione sembrerebbe dover essere sorretta da una precisa motivazione resa esplicita dai titolari della relativa responsabilità amministrativa.

Rispetto alla co-programmazione che, formalmente la legge fa venire a dipendere dalla “volontà” dell’amministrazione di utilizzarla (pur nei termini di cui si è detto), la co-progettazione è addirittura più esplicitamente indicata come il modo generalizzato di predisposizione dei servizi di interesse generale.

Ne consegue che la definizione concreta dei servizi di interesse generale (servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti, nonché di progetti innovativi e sperimentali) deve avvenire mediante co-progettazione (l’impostazione che così si desume dovrebbe, tuttavia, meglio essere coordinata con il successivo articolo 13, u. c., dove sembra invece che anche l’attivazione della co-progettazione sia una facoltà e non un dovere dell’amministrazione), mentre la norma indica come “eventuale” la realizzazione concreta degli stessi, mirando forse a mitigare le possibili obiezioni relative ad una troppo stretta contiguità tra co-progettazione e affidamento del servizio al soggetto co-progettante.

Il procedimento di co-progettazione disegnato nella legge si connota per la tendenziale pariteticità che viene assegnata a tutti gli attori coinvolti che “concorrono alla realizzazione del progetto, ciascuno apportando proprie risorse, materiali, immateriali ed economiche” (art.11, c.3). Nell’ambito delle proprie prerogative, le amministrazioni possono, altresì, partecipare anche con la previsione di contributi e mediante il conferimento dell’utilizzo di beni pubblici agli ets co-progettanti.

Questi ultimi sono, dunque, chiamati ad investire nella co-progettazione le proprie risorse, anche economiche, la propria esperienza e, cosa non secondaria, il proprio personale, il che, soprattutto per le associazioni minori, potrebbe costituire un sacrificio rispetto all’attività ordinaria statutaria.

Nella sinergia che viene così a crearsi, pare congruente che l’amministrazione metta a disposizione risorse e beni di cui è titolare in ragione del proprio ufficio. In questo caso, tuttavia, pare opportuno il richiamo all’art.12 della l. 241/90, in quanto la messa a disposizione di risorse pubbliche deve risultare sorretta dai principi del procedimento ammini-

strativo (in particolare quelli sulla trasparenza e non discriminazione) e da una risultanza provvedimentoale motivata.

Si colgono, così, le differenze di *status* tra ets e amministrazioni pubbliche, in quanto per i primi la partecipazione alla co-progettazione è libera, quanto ad impegno e decisione di impiego di risorse, per le seconde la modalità di messa a disposizione di risorse pubbliche e la stessa interlocuzione sono, comunque, influenzate dalle regole sul procedimento amministrativo. Il che è coerente, in quanto gli ets investono risorse proprie, mentre le amministrazioni concorrono con risorse pubbliche.

L'art. 11, c.5 riconduce in capo alle amministrazioni la titolarità delle scelte e, dunque, il compito di predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, le caratteristiche essenziali del progetto, le aree di intervento, la durata dello stesso. La capacità degli ets di influire sulla decisione amministrativa tramite la co-progettazione verrà, dunque, a dipendere sia dalla disponibilità al confronto delle amministrazioni sia dalla capacità degli ets di far emergere le proprie posizioni quali strumentali alla realizzazione dell'interesse pubblico. In un *continuum* logico che parte, ovviamente, dalla collaborazione instaurata nella precedente fase di co-programmazione.

In capo agli ets è, infine, posto l'obbligo, dall'art.11, c.6 di applicare "nei casi previsti dalla normativa nazionale vigente, il contratto collettivo nazionale, territoriale o aziendale, in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono i servizi, sottoscritto dalle confederazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con le effettive attività da espletare".

Art. 12

Affidamento di servizi

1. Qualora i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, intendano procedere all'affidamento di servizi mediante esternalizzazione e con riconoscimento di un corrispettivo, si applica la disciplina in materia di contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

Commento

La fase immediatamente conseguente alla positiva conclusione della co-progettazione riguarda l'affidamento del servizio. Nell'ampia gamma di soluzioni che, nello Stato sociale, sono state sperimentate per garantire la soddisfazione degli interessi pubblici sottesi all'erogazione dei servizi di interesse generale e di interesse economico generale, la garanzia del risultato è stata ricercata sostanzialmente attraverso una, più o meno estesa, esclusione del mercato. Negli ultimi decenni tale impostazione, soprattutto per l'influsso del diritto europeo, è andata sempre più riconvertendosi in una diminuzione della presenza diretta dei pubblici poteri, avvenuta soprattutto attraverso lo strumento della regolazione nel campo dei pubblici servizi e della progressiva introduzione di meccanismi di evidenza pubblica anche nei settori sottratti per esigenze generali all'applicazione meccanica delle regole della concorrenza.

Nell'ambito qui di interesse non va, comunque, trascurato il fatto che gran parte dei servizi oggetto di co-progettazione possono conservare anche un significato economico, ossia una caratteristica che la giurisprudenza europea riconduce all'interesse transfrontaliero delle imprese europee a poter essere assegnatarie del servizio.

Emerge, così, come il meccanismo previsto dall'articolo in commento, costituisca una via, seppur possibile, integralmente alternativa (e residuale) rispetto ai procedimenti descritti negli articoli precedenti che sembrano, al contrario, andare a costituire il rapporto ordinario dell'intervento della pubblica amministrazione nel settore dei servizi di interesse generale.

Infatti, con la generalizzazione della co-progettazione viene a prendere forma, con più evidenza, una nuova ipotesi che si fonda sullo status costituzionale degli enti del terzo settore e sulla possibilità che un regime di favore per l'assegnazione ai medesimi dei servizi co-progettati possa dipendere dal ruolo di "quasi-amministrazioni" che essi vanno assumendo in ragione della loro funzione.

L'ipotesi di esternalizzazione del servizio dietro corrispettivo che prende in esame l'art.12 non può, dunque, essere valutata dalle amministrazioni se non tenendo conto della progressiva differenziazione tra gli affidamenti dei servizi disciplinati dal Codice dei contratti pubblici, e gli affidamenti di quei servizi che rientrano nella categoria dei servizi di interesse generale.

Richiamata la assoluta attualità del dibattito, resta inteso che alla possibile corsia preferenziale che va prendendo forma per l'affidamento del servizio co-progettato agli enti del terzo settore, fa riscontro l'applicazione di regole ad evidenza pubblica ad esempio rispetto alla selezione dell'ente co-progettante.

Principi in tema di procedimento di co-progettazione

1. I procedimenti di co-progettazione si svolgono nel rispetto dei seguenti principi:

a) i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, avviano i procedimenti di co-progettazione, nel rispetto dei principi della l. 241/1990 anche a seguito di iniziativa di uno o più enti del Terzo settore;

b) i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, pubblicano un avviso nel quale sono stabiliti:

1. le finalità, l'oggetto della procedura e il relativo quadro economico;

2. la durata del partenariato;

3. le modalità ed il termine congruo ai fini della presentazione delle domande di partecipazione, nonché la eventuale possibilità per l'amministrazione procedente di attivare e promuovere forme di consultazione tra i soggetti che hanno presentato le domande e la medesima amministrazione ai fini della formazione delle proposte progettuali;

4. l'eventuale partecipazione di soggetti diversi dagli enti del Terzo settore in qualità di sostenitori, finanziatori o partner di progetto; in quest'ultimo caso limitatamente ad attività secondarie e comunque funzionali alle attività principali;

5. i requisiti di affidabilità morale e professionale di partecipazione, correlati con le attività oggetto della

procedura ad evidenza pubblica e nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità;

6. la specificazione se il soggetto o i soggetti selezionati sono chiamati anche alla gestione del servizio;

7. criteri e modalità di valutazione delle proposte progettuali, anche di carattere comparativo;

c) l'avviso è pubblicato per un termine congruo rispetto alle attività da svolgere nell'ambito del procedimento di co-progettazione e, comunque, non inferiore a venti giorni;

d) l'amministrazione procedente verifica la regolarità delle domande di partecipazione pervenute entro il termine stabilito dall'avviso;

e) i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, dopo aver verificato la regolarità delle domande di partecipazione, valutano le proposte progettuali, concludendo, ai fini dell'attivazione del partenariato, il relativo procedimento con apposito atto;

f) in relazione alla proposta o alle proposte progettuali selezionate, gli enti pubblici che hanno avviato la co-progettazione, congiuntamente agli enti di Terzo settore con cui si intende attivare il partenariato, procedono alla formulazione condivisa del progetto operativo, nonché all'eventuale sottoscrizione della convenzione per la disciplina del rapporto di partenariato.

2. Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, danno conto, con proprio atto, degli esiti dell'attività di co-progettazione e dell'impatto sociale conseguito rispetto agli obiettivi dell'avviso, in conformità

al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 23 luglio 2019 (Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore).

3. Gli enti locali, qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-progettazione di cui alla presente legge, danno attuazione ai principi di cui ai commi 1 e 2 nell'ambito della propria autonomia regolamentare.

Commento

L'art. 13 della legge regionale risulta di particolare interesse perché provvede a specificare, in concreto, quali debbano essere le caratteristiche essenziali del procedimento di co-progettazione. La norma può, dunque, divenire un punto di riferimento per l'elaborazione di ulteriori normative regionali che auspicabilmente si occuperanno di disciplinare la suddetta attività nei propri perimetri territoriali.

Innanzitutto, la norma provvede a specificare che quello di co-progettazione è un vero e proprio procedimento amministrativo che, pertanto, deve essere avviato e concluso nel rispetto dei principi contenuti nella legge 241/90. Tale procedimento, che può essere attivato dall'amministrazione anche su richiesta di uno o più enti del terzo settore, acquisisce, dunque, i tratti del procedimento amministrativo, ispirati all'imparzialità e al buon andamento dell'amministrazione che deve agire assicurando la massima trasparenza, il rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, di non discriminazione tra i possibili partecipanti. Ma anche, sul versante del risultato, assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli esiti del procedimento. Altro elemento fondamentale indicato dalla norma è, a questo proposito, la predeterminazione dei criteri di valutazione del progetto, anche di natura comparativa (art. 13, c. 1, lett. b, n. 7).

Per favorire il perseguimento di tali scopi, l'avviso (che deve assegnare un termine di adesione non inferiore a 20 giorni), deve definire con chiarezza l'oggetto della co-progettazione, i fini della procedura e il quadro economico, indicando altresì la durata del partenariato. Ciò consente di potersi attendere una partecipazione consapevole di tutti i possibili enti interessati, ai quali può essere richiesto il possesso di requisiti di affidabilità morale e professionale. Ancora sul versante delle modalità di svolgimento del procedimento, appare assai interessante che i partecipanti privati possano essere invitati dall'amministrazione procedente a interagire tra loro al fine di migliorare l'elaborazione della proposta progettuale (art. 13, c. 1, lett. b., n. 3).

Anche per questa via si possono così stimolare forme di dialogo utili al risultato finale.

Come previsto per la co-programmazione (v. retro, art. 10), anche per la co-progettazione la norma ammette la partecipazione al procedimento di soggetti diversi dagli enti del terzo settore in qualità di "sostenitori, finanziatori o partner di progetto"; tuttavia i medesimi non possono divenire gli attori principali della co-progettazione ma solo svolgere attività secondarie e comunque funzionali al servizio co-progettato (art. 13, c. 1, lett. b, n. 4).

Obbligatoriamente, l'avviso deve altresì specificare se il soggetto (o i soggetti) co-progettanti saranno altresì chiamati a gestire il servizio. Nonostante abbiamo sottolineato come il *nuovo diritto* del terzo settore si fondi in misura sempre maggiore sull'amministrazione condivisa, rendendo quasi naturale l'esito dell'affidamento del servizio emergente dal procedimento complesso che comprende co-programmazione e co-progettazione all'ente co-progettante, a stretto rigore, forse si potrebbe anche prevedere un possibile "ripensamento" dell'amministrazione che alla conclusione della co-progettazione potrebbe, almeno in astratto, disporre di un quadro più completo per compiere le valutazioni finali sulla tipologia di affidamento del servizio. In quel momento, infatti, l'amministrazione avrebbe piena contezza delle caratteristiche definiti-

ve del servizio e potrebbe meglio soppesare le varie opzioni in campo, comprensive del ricorso al mercato.

Esaminata la regolarità delle domande presentate il procedimento (a seguito di istruttoria di merito fondata, come detto, su criteri predeterminati e sull'individuazione del soggetto o dei soggetti co-progettanti) si conclude con provvedimento motivato ed attivazione del partenariato (art.13, c. 1., lett. e).

In questa seconda fase, che comporta la vera elaborazione progettuale condivisa, l'amministrazione e i soggetti co-progettanti disegnano collegialmente la struttura definitiva del servizio, ed eventualmente sottoscrivono una convenzione avente ad oggetto la disciplina del rapporto di partenariato.

L'amministrazione è comunque tenuta a dar conto degli esiti della co-progettazione rispetto agli obiettivi dell'avviso (art. 13, c. 2).

L'ultimo comma della norma provvede a specificare che i principi appena commentati devono essere attuati dagli enti locali che intendano avviare procedimenti di co-progettazione nell'ambito della propria autonomia regolamentare.

Art. 14

Piano di inclusione zonale e piano integrato di salute

1. Il piano di inclusione zonale di cui all'articolo 29 della l.r. 41/2005 ed il piano integrato di salute di cui all'articolo 21 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del Servizio sanitario regionale) sono attuati relativamente agli aspetti concernenti il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, mediante la co-programmazione e la co-progettazione di cui al Titolo IV.

Commento

L'art. 14 prende in esame importanti aspetti di coordinamento e razionalizzazione che attengono principalmente al fatto che le nuove forme di amministrazione condivisa vanno a inserirsi all'interno di una molteplicità di rapporti pregressi tra amministrazioni e terzo settore, interessati da discipline legislative pure molteplici anche di provenienza regionale.

Anche in questo caso la legge regionale toscana 65/2020 dimostra la volontà di intervenire a tutto campo per dare effettività e piena attuazione agli istituti partecipativi previsti nel Codice del Terzo settore.

Così si prevede che sia rispetto al "piano zonale" che al "piano integrato di salute", disciplinati nelle leggi regionali richiamate dalla norma, il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore avvenire mediante co-programmazione e co-progettazione. Un ulteriore passo verso la generalizzazione di tali istituti come rapporto ordinario tra amministrazioni e ets nel settore dei servizi di interesse generale. Nell'ottica, dunque, della piena affermazione dei principi della c.d. amministrazione condivisa.

Convenzioni nelle materie di competenza regionale

1. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, nelle materie di competenza regionale, possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato, ai sensi dell'articolo 56 del d. lgs 117/2017.

2. Ai fini di cui al comma 1, il maggior favore rispetto al mercato è valutato, oltre che con riferimento alla convenienza economica, anche in relazione ai maggiori benefici conseguibili per la collettività in termini di maggior attitudine del sistema a realizzare i principi di sussidiarietà, universalità, solidarietà, accessibilità, adeguatezza. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, motivano tale aspetto all'avvio delle procedure per l'individuazione dell'ente con il quale stipulare la convenzione.

3. Le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate. Il rimborso spese avverrà, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

Commento

Lo specifico (e dibattuto) tema del convenzionamento con gli enti del terzo settore è affrontato dall'art.15 della legge n. 65/2020.

La norma è modellata sullo schema dell'art. 56 dlgs 117/2017, e conferma che le pubbliche amministrazioni regionali possono sottoscrivere convenzioni con Odv e Aps, che risultino iscritte da almeno sei mesi al Runts, finalizzate allo svolgimento di servizi di interesse generale, se ciò si mostri più favorevole rispetto al ricorso al mercato.

La conferma dell'applicabilità dello schema della convenzione ai soli soggetti indicati deve essere misurata con il riferimento dell'art. 3 al convenzionamento in sede di co-progettazione, onde valutare se l'utilizzazione del medesimo *nomen iuris* abbia valore limitante o meno.

In altri termini, risulterebbe proficuo chiarire se il convenzionamento, previsto come possibilità dall'art.13, sia possibile con enti diversi dalle Odv e Aps, in quanto risultante, da un procedimento di co-progettazione, oppure se valga la limitazione di cui all'art.15.

Il dubbio, peraltro, sembrerebbe legittimo anche nel raffronto tra l'art.55 del Codice, che parla di co-progettazione ma non si occupa delle forme di affidamento del servizio co-progettato (anche se pare implicito, come detto, che il servizio co-progettato sia poi affidato all'ente del terzo settore co-progettante), e l'art.56 che, appunto, limita la possibilità di procedere per convenzione con le sole Odv e Aps.

Tuttavia, l'emanazione delle più volte richiamate linee guida in materia (D.M. 72/2021), appare dirimere la questione, chiarendo che lo strumento della convenzione ex art. 56 CTS risulta diverso dalla convenzione ex art.11 l. 241/90.

Infatti, la convenzione con enti del terzo settore si differenzia, dall'affidamento che segue la co-progettazione per il fatto che, soprattutto nella legge regionale, la co-progettazione prende avvio a seguito di una procedura selettiva tra gli ets interessati.

Procedura che rispetta le regole del procedimento amministrativo e richiede esplicitamente che la decisione di co-progettare sia stata oggetto di valutazione preventiva da parte dell'amministrazione circa la preferibilità di tale strumento rispetto, ad esempio, al ricorso al mercato.

Partendo, dunque, da questa prospettiva sarebbe forse stato preferibile non parlare di convenzionamento nell'art. 13 per non ingenerare una contraddizione lessicale con l'art. 15 della legge, sebbene abbiamo notato che altro è procedere direttamente alla convenzione altro è attivare un procedimento di co-progettazione seguito dalla sottoscrizione di una apposita convenzione.

In sintesi, la convenzione che segue la co-progettazione è diversa dalla convenzione generale di cui all'art. 15 della legge, in quanto rappresenta l'esito di un procedimento di amministrazione condivisa pubblica amministrazione/ets.

Lo stesso deve dirsi quanto all'obbligo di motivare la scelta della convenzione rispetto al mercato, in quanto tale via risulta necessaria ai sensi di legge ma forse non della logica poiché si raffrontano soluzioni qualitativamente troppo disomogenee.

Tale norma, invero, risultava non chiara alla stessa lettura del Codice, che sembrava generalizzare l'istituto della co-progettazione rendendolo almeno implicitamente obbligatorio, di tal che più oscuro appare il rapporto tra l'art. 55 e le prescrizioni più restrittive dell'art. 56 rispetto all'impianto disegnato nella proposta di legge regionale.

Nel caso della co-progettazione, i criteri selettivi sono anticipati al momento dell'avviso di co-progettazione e la scelta dell'amministrazione per il partenariato appare, almeno in via generale, compiuta.

Tornando al tema delle convenzioni (regionali), la legge provvede a meglio definire il problema della scelta tra ricorso al mercato e convenzione; problema che era stato solo enunciato nell'art. 56 senza fornire alcun elemento capace di orientare ed indirizzare la decisione.

Come noto, proprio tale inciso, peraltro assente nel progetto originario del Codice e inserito su "suggerimento" del Consiglio di Stato e per questo

fortemente distonico rispetto al senso complessivo della norma se non della Riforma, aveva creato più di una reazione soprattutto della dottrina. Molto più dettagliate appaiono, invece, le indicazioni contenute nell'art. 15, c.2, della legge in commento, che prevede che la valutazione della preferibilità della convenzione rispetto al mercato deve essere compiuta "oltre che con riferimento alla convenienza economica, anche in relazione ai maggiori benefici conseguibili per la collettività in termini di maggior attitudine del sistema a realizzare i principi di sussidiarietà, universalità, solidarietà, accessibilità, adeguatezza. I soggetti di cui all'articolo 3 comma 1 motivano tale aspetto all'avvio delle procedure per l'individuazione dell'ente con il quale stipulare la convenzione".

Il legislatore regionale delinea, infatti, quali siano le giustificazioni che ammettono la restrizione delle regole del mercato che si riferiscono, principalmente, al raggiungimento di obiettivi di preminente interesse generale che riguardino tanto la solidarietà quanto le caratteristiche tipiche del servizio pubblico, quali la capacità di consentire l'accessibilità del servizio e l'adeguatezza.

Il che conferma che il coinvolgimento degli ets nell'azione amministrativa non risponde a logiche "particolari", ma consegua alla precisa convinzione che tale scelta determini un vantaggio effettivo e qualitativo per l'interesse generale sociale. In tale prospettiva, la precisazione che si rinviene nell'art. 15, c.2, secondo la quale la valutazione non può essere esclusivamente di natura economica, è estremamente rilevante.

Difatti, pare evidente che affidarsi al terzo settore, risulterebbe dal punto di vista economico pressoché sempre più vantaggioso in termini di costi per l'amministrazione, in quanto la differente prospettiva del non profit rispetto alle imprese che erogano o assumono il servizio per trarne un profitto è indiscutibile. In altre parole, è logico che il terzo settore "costa meno" dell'impresa privata. Tuttavia, non è questa la principale valutazione che deve far propendere per la scelta di elaborare un sistema integrato di servizi sociali che punti sulla condivisione di funzioni amministrative tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore.

Dal punto di vista economico, come abbiamo detto, pare ovvio che il vantaggio concorrenziale degli ets rispetto all'impresa privata sia innegabile, e tuttavia, la decisione di coinvolgere gli ets nell'azione amministrativa dipende da un insieme di fattori ulteriori e fondamentali.

Tra questi l'esperienza, proficua e duratura, maturata dagli enti del terzo settore nell'erogazione dei servizi della solidarietà, i profili di organizzazione, la distribuzione capillare sul territorio, i rapporti di collaborazione già instaurati con le pubbliche amministrazioni che hanno garantito una diffusione sul territorio di servizi altrimenti impensabile.

Ciò consente di valorizzare i rapporti collaborativi tra pubblica amministrazione ed ets partendo proprio dai profili qualitativi delle competenze detenute da questi ultimi, che li rendono estremamente competitivi anche nel mercato, cioè rispetto alle imprese che rendono il servizio per trarne un profitto.

Pur non essendo richiamate le prescrizioni di principio inerenti le caratteristiche della convenzione ex art. 56 d.lgs. 117/2017, esse possono essere considerate come implicitamente applicabili alle convenzioni ex l.r. n. 65/2020, mentre rispetto alle spese rimborsabili, l'art. 15, c.3, della legge ricalca fedelmente l'interpretazione restrittiva contenuta nell'art.56, c.4 del Codice.

Art. 16

Accesso al fondo sociale europeo in attuazione dell'art. 69 del d.lgs. 117/2017

1. La Regione nella fase di programmazione della destinazione del fondo sociale europeo e di altri finanziamenti europei, favorisce e promuove, con misure e azioni dedicate, l'accesso degli enti del Terzo settore per progetti finalizzati al consolidamento e diffusione degli stessi in Toscana, ai sensi dell'articolo 69 del d.lgs. 117/2017.

Commento

L'art. 16 della legge regionale interviene a disciplinare l'accesso degli ets al fondo sociale europeo come già era stato previsto nel Codice del Terzo settore.

L'art. 69 del d.lgs. 117/2017 assegnava, infatti, ai diversi livelli di governo il compito di favorire l'accesso degli enti del terzo settore al Fondo sociale europeo, così come agli altri finanziamenti europei, per la realizzazione di progetti strettamente collegati con le loro finalità istituzionali.

Rispetto a ciò si può svolgere una duplice notazione.

In primo luogo, si deve riscontrare la piena legittimità dell'intervento regionale sul punto, in quanto è la stessa fonte nazionale a prevedere che le Regioni provvedano a "favorire" l'accesso degli enti del terzo settore a tali fondi. L'intervento normativo contribuisce, così, a riaffermare il principio della specialità della materia, esprimendo l'impegno a porre in essere procedimenti volti a concretizzare la possibilità auspicata dal legislatore nazionale.

In secondo luogo, ancora una volta, la "attività istituzionale" degli enti del terzo settore deve essere letta alla luce delle nuove forme di interazione e condivisione inaugurate proprio dal Codice, che tendono a

valorizzare non solo l'attività che gli ets svolgevano *uti singuli* a favore della società, ma anche quella che sarà da essi svolta in concorso con le pubbliche amministrazioni, soprattutto attraverso la co-programmazione e la co-progettazione.

Anche da questo punto di vista, come emerge dall'analisi degli istituti appena evocati, pare evidente che la maggiore collaborazione tra azione amministrativa e azione degli ets, rende - se non automatica - altamente probabile la necessità che siano ad essi messe a disposizione le risorse per realizzare i progetti elaborati fruendo anche di canali promozionali diversificati.

Ragionando a contrario, apparirebbe, infatti, illogico ed incoerente che le amministrazioni non si adoperassero per reperire fondi per realizzare attività che esse stesse hanno contribuito a programmare e progettare, ritenendole prioritarie per il territorio.

In altri termini, l'acquisizione di funzioni amministrative da parte degli ets, che comunque rimangono soggetti che erogano servizi di interesse generale, costituisce una solida base per ritenere che sia necessario prevedere forme di accesso ai finanziamenti europei dedicata alla realizzazione della loro attività.

La formula utilizzata dal legislatore regionale rafforza questo intento, in quanto impegna la Regione "nella fase di programmazione della destinazione del fondo sociale europeo e di altri finanziamenti europei" a favorire e promuovere, con misure e azioni dedicate, progetti finalizzati al consolidamento e diffusione degli stessi in Toscana.

Art.17

Strutture e autorizzazioni temporane e per manifestazioni pubbliche in attuazione dell'articolo 70 del d.lgs. 117/2017

1. Gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, possono prevedere forme e modi per l'utilizzazione non onerosa di beni mobili e immobili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti del Terzo settore, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, pluralismo e parità di trattamento, ai sensi dell'articolo 70 del d.lgs. 117/2017 .

2. Ai fini di cui al comma 1 e per realizzare un sistema informativo regionale a favore degli enti del Terzo settore, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, rendono noti, anche in forma telematica, i beni mobili o immobili disponibili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti del Terzo settore. É fatta salva la possibilità per gli enti del Terzo settore di richiedere agli enti di cui all'articolo 3, comma 1, ulteriori beni mobili o immobili. Su tali richieste, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, si pronunciano nel rispetto dei principi di cui al comma 1, tenendo conto dell'esigenza di favorire le attività di interesse generale ed assicurando altresì la compatibilità con le esigenze di interesse pubblico e di servizio di ciascuna amministrazione.

Commento

Al fine di agevolare le attività istituzionali degli ets, collegate all'erogazione di servizi di interesse generale, l'art. 17 della legge n. 65/2020, prevede a disciplinare l'assegnazione temporanea di beni mobili e immobili in favore degli stessi.

La norma trasfonde nella disciplina regionale toscana, la disposizione contenuta nell'art. 70 del Codice del Terzo settore in maniera pressoché equivalente.

Nell'ottica della valorizzazione delle azioni strumentali alla buona riuscita delle attività svolte dagli Ets, si prevede che sia facoltà delle amministrazioni quella di disciplinare l'utilizzazione e l'assegnazione temporanea di beni mobili e immobili da parte degli stessi.

Tale disciplina dovrà prevedere a meccanismi di assegnazione ispirati ai principi propri del procedimento amministrativo. Sebbene, dunque, tale possibilità sia contemplata per i soli soggetti appartenenti al terzo settore, i meccanismi di scelta vengono assoggettati al principio di trasparenza, pluralismo e parità di trattamento (l'art. 70 del d.lgs. 117/2017 faceva riferimento al principio di uguaglianza). In aggiunta a ciò, e ad ulteriore specificazione degli obblighi imposti alle amministrazioni pubbliche, l'art. 17 aggiunge l'esplicito riferimento al principio di imparzialità.

L'atteggiamento che le amministrazioni pubbliche locali devono assumere nei confronti del complesso degli ets presenti sul territorio che svolgono attività nominalmente equiparabili deve, dunque, essere improntato alla equidistanza.

In questo senso, lo stesso riferimento al principio della parità di trattamento sembra voler ulteriormente specificare la necessità che le procedure di assegnazione siano ispirate alla non discriminazione.

L'art. 17, c.2, con l'evidente volontà di dare specifica e concreta attuazione alle disposizioni contenute nell'art. 70 d.lgs. 117/2017, prevede che i beni mobili e immobili disponibili per l'utilizzo da parte degli ets siano resi conoscibili ai possibili richiedenti attraverso la realizzazione di un sistema informativo regionale da diffondere, anche in via telematica, presso gli interessati, che si vedono comunque riconosciuta la possibilità di richiedere ulteriori beni non presenti negli elenchi. In questo caso, la decisione di consentire o meno all'utilizzazione è demandata ad una valutazione dell'amministrazione detentrici del bene, che viene chiamata a contemperare il valore dell'erogazione del servizio di interesse generale con gli altri interessi pubblici che il mantenimento in capo a sé del bene richiesto soddisfa.

In ogni caso, il censimento dei beni utilizzabili da parte degli ets, si mostra senz'altro opportuno per garantire effettività alla norma, in quanto una puntuale ricognizione dei beni utilizzabili risulta oltremodo utile anche per migliorare la gestione economica del patrimonio pubblico.

Rimane, comunque, nella discrezionalità dell'amministrazione la decisione di mettere a disposizione tali beni o meno in quanto la norma, in sintonia col Codice, non dispone che le amministrazioni provvedano senz'altro nel senso di permettere l'utilizzazione, ma prevede questa eventualità solo come possibilità loro offerta

Art. 18

Concessione in comodato di beni immobili e mobili di proprietà regionale e degli enti locali in attuazione dell'articolo 71 del d.lgs. 117/2017

1. *Ai sensi dell'articolo 71 del d.lgs. 117/2017, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività di interesse generale, anche promuovendo quanto previsto dall'articolo 81 dello stesso d.lgs. 117/2017.*

2. *La cessione in comodato ha una durata massima di trenta anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile.*

3. *Ai fini di cui al comma 1 e per realizzare un sistema informativo regionale a favore degli enti del Terzo settore, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, provvedono annualmente alla redazione di un elenco di beni mobili ed immobili, reso pubblico anche in forma telematica.*

4. *La Giunta regionale disciplina, secondo principi di trasparenza, imparzialità, pluralismo e parità di trattamento i criteri e le procedure per l'attribuzione dei beni, senza oneri a carico delle amministrazioni procedenti, nonché le forme di rendicontazione pubblica dell'attività svolta attraverso i beni mobili ed immobili.*

Commento

L'art.18 della l.r n. 65/2000 si occupa della concessione di beni mobili e immobili in comodato agli enti del terzo settore. In questo caso, che pre-

senza evidenti intersezioni con quello appena esaminato, l'assegnazione di beni pubblici agli ets presenta il requisito della stabilità.

La disposizione si muove lungo i canoni tracciati dagli artt. 71 e 81 del d.lgs. 117/2017, rubricati, il primo "locali utilizzati", il secondo "*social bonus*". L'art. 18 prevede così, che le amministrazioni pubbliche possano concedere in comodato agli ets, con esclusione delle imprese sociali, beni mobili e immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali. Tale ultima precisazione testimonia, peraltro, anche la volontà di impiegare il (vasto) patrimonio pubblico inutilizzato, assegnandolo a soggetti, impegnati nella solidarietà e nell'erogazione di servizi di interesse generale, sempre alla ricerca di spazi e strumenti per realizzare le proprie finalità. Un'esigenza e un obiettivo che, dunque, si pongono in piena armonia con il principio di buona amministrazione e con la volontà di razionalizzare l'utilizzo dei beni pubblici, soprattutto a vantaggio degli interessi della collettività.

Dal punto di vista soggettivo, si deve notare la limitazione dei possibili destinatari della norma agli ets diversi dall'impresa sociale, cui non possono essere assegnati beni in comodato ai sensi della norma in discorso.

Naturalmente la possibile assegnazione di tali beni agli ets (appunto, diversi dall'impresa sociale) risulta vincolata nel fine, ossia l'assegnazione è subordinata ad un vincolo di utilizzazione, consistente nello svolgimento delle attività di interesse generale proprie dell'ente comodatario.

La norma stabilisce il limite della durata massima trentennale, previsto anche nell'art. 71 del Codice del Terzo settore, e impone al comodatario l'obbligo di provvedere agli interventi di manutenzione necessari al mantenimento della funzionalità dell'immobile.

In sede interpretativa, visti anche gli ampi limiti di durata previsti (almeno nel Codice) per il comodato, la norma non sembra chiarire appieno l'onere gravante sul comodatario, principalmente rispetto alla distinzione tra spese ordinarie e straordinarie.

Simmetricamente con l'articolo precedente, l'art.18, c.3 dispone la rea-

lizzazione, aggiornata annualmente, di un elenco dei beni disponibili per l'assegnazione, pubblicizzato (almeno) telematicamente.

Allo stesso modo, l'art.18, c.4 impone che l'attribuzione dei beni in comodato avvenga nel pieno rispetto dei principi del procedimento amministrativo, nonché degli obblighi di rendicontazione pubblica dell'attività svolta, utilizzando i beni assegnati.

Rispetto all'utilizzazione dell'istituto del comodato, tra i supposti problemi di legittimità costituzionale della legge n. 65/2020, era stata avanzata una presunta innovazione della disciplina privatistica, con la possibile realizzazione di una figura *sui generis* dell'istituto in carenza delle opportune sistemazioni della disciplina prevista dagli art. 803 ss. del Codice civile.

Nella realtà, il rilievo pare privo di fondamento. Infatti, è ormai pacifico che la pubblica amministrazione possa fare largo uso di strumenti di tipo privatistico nell'esercizio delle proprie attività, con il vantaggio di poter usufruire di una disciplina di riferimento pienamente consolidata quale quella contrattualistica.

Nel caso di specie, peraltro, la concessione di beni in utilizzazione appare pienamente corrispondente alla definizione contenuta nell'art. 803 c.c., e non certo innovativa dello stesso. Nell'art.18 l.65/2020 emergono, infatti, i tratti più tipici del comodato civilistico, quali la gratuità, la possibilità di prevedere un onere sul comodatario (in questo caso il mantenimento della piena funzionalità del bene), il riferimento a beni mobili e immobili.

Non è, dunque, l'istituto giuridico utilizzato a caratterizzare la norma in senso pubblicistico, ma semmai il fine che conduce alla concessione del bene in comodato, e il meccanismo di selezione con cui si sceglie il soggetto cui affidare il bene in comodato.

Questioni che attengono ai profili pubblicistici della materia e non certo al successivo rapporto tra amministrazione e soggetto prescelto che si modella pienamente sull'archetipo civilistico del comodato.

Laddove, infatti, il comodato civilistico ha la sua causa nello spirito di liberalità del comodante nei confronti del comodatario che utilizza il bene

a proprio vantaggio, nel caso in esame l'amministrazione concede il bene affinché l'ente del terzo settore prescelto eroghi servizi di interesse generale a favore della collettività.

Un vincolo teleologico, questo, che si unisce all'obbligo delle amministrazioni di operare la scelta del comodatario in base a criteri imparziali, trasparenti e selettivi, derivante dalla proprietà pubblica del bene, che impone il rispetto di principi che non gravano sul proprietario privato di un bene che ne può disporre, nei limiti consentiti dalla legge, nella maniera più libera e piena.

Art. 19

Forme speciali di partenariato con enti del Terzo settore in attuazione dell'articolo 89, comma 17, del d.lgs. 117/2017

1. La Giunta regionale, in coerenza con gli indirizzi ed i criteri espressi nel documento di economia e finanza regionale, provvede ad individuare le forme speciali di partenariato di cui all'articolo 89, comma 17, del d.lgs. 117/2017 , in attuazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2. Nel medesimo provvedimento sono definiti, in particolare, le modalità operative, i criteri per l'elaborazione e svolgimento delle procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del d.lgs. 50/2016 concernenti l'individuazione degli enti del Terzo settore che prestano attività dirette alla valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica .

Commento

A completamento della disciplina regionale sull'affidamento dei beni pubblici agli enti del terzo settore, l'art. n. 19 l. 65/2020, in attuazione dell'art. 89, c.17, d.lgs. 117/2017, provvede a disciplinare le forme speciali di partenariato che la Giunta regionale può avviare in merito a beni ricollegabili principalmente al patrimonio culturale e paesaggistico, al turismo, agli interventi di sottrazione e ri-utilizzazione di beni alla criminalità organizzata. In questo caso, tali forme di partenariato speciali sono rivolte e, dunque, attivabili, con quegli ets che svolgono attività ricollegabili all'art. 5, lett. f), i), k), o z) d.lgs. 117/2017.

Capo V

Norme finali e transitorie

Art. 20 Norme transitorie

1. Fino all'insediamento della Consulta di cui all'articolo 6, continuano a operare le consulte nominate ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 (Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici – Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato) e dell'articolo 15 della legge regionale 9 dicembre 2002, n. 42 (Disciplina delle Associazioni di promozione sociale. Modifica all'articolo 9 della legge regionale 3 ottobre 1997, n. 72 “Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati”).

Art. 21

Abrogazioni

1. Sono abrogate, a decorrere dalla data di operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore ai sensi dell'articolo 53 del d. lgs. 117/2017, in particolare, le seguenti disposizioni, salvo quanto previsto al comma 2:

a) legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 (Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici – Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato);

b) legge regionale 15 aprile 1996, n. 29 (Modifiche alla l.r. 26 aprile 1993, n. 28 concernente norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici. Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato);

c) legge regionale 9 dicembre 2002, n. 42 (Disciplina delle Associazioni di promozione sociale. Modifica all'articolo 9 della legge regionale 3 ottobre 1997, n. 72 “Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati”);

d) legge regionale 1° ottobre 2014, n. 57 (Riconoscimento del ruolo sociale e culturale delle società di mutuo soccorso ed interventi a tutela del loro patrimonio).

2. Le disposizioni di cui all'articolo 7 della l.r. 28/1993 e le disposizioni della l.r. 42/2002 concernenti la Consulta regionale dell'associazionismo di promozione sociale di cui all'articolo 15 della medesima legge regionale continuano ad applicarsi sino alla data di insediamento della Consulta di cui all'articolo 6.

Commento

L'art. 21 contiene alcune norme di coordinamento fra il regime precedente ed il nuovo, prevedendo alcune abrogazioni.

Un primo gruppo di abrogazioni (art. 21, c.1) decorre dalla data di efficacia del Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), che sarà identificata, ai sensi del D.M. n. 106/2020, con un provvedimento dell'Ufficio di livello dirigenziale generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 30). A decorrere da tale data, infatti, cesseranno le iscrizioni nei registri regionali delle ODV e delle APS ed inizierà il popolamento del RUNTS attraverso la trasmigrazione automatica e la nuova iscrizione degli ETS.

Le seconde abrogazioni, invece, riguardano gli organi di partecipazione già istituiti dalla legislazione regionale (art. 21, c.2). Tali abrogazioni decorrono dall'effettiva istituzione della Consulta regionale del Terzo settore. Qualora, tuttavia, l'efficacia del RUNTS dovesse avvenire precedentemente, si ritiene che l'abrogazione di tali disposizioni non possa che decorrere dalla data di efficacia del Registro.

Art. 22

Norma finanziaria

1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Scheda autori

Luca Gori è ricercatore in diritto costituzionale presso la Scuola Superiore S. Anna. Laureato in Giurisprudenza, ha conseguito il PhD in Persone e tutele giuridiche. È responsabile delle attività del Centro di ricerca Maria Eletta Martini, che si occupa di ricerca in tema di Terzo settore e volontariato. Docente di diritto del Terzo settore presso l'Università di Pisa. Autore, insieme a Emanuele Rossi e Pierluigi Consorti, del manuale *Diritto del Terzo settore* (II ed., Il Mulino, 2021). Consulente del Forum del Terzo settore, di CSVnet, dell'ONC. Collabora stabilmente con il Cesvot, di cui è membro del comitato scientifico.

Francesco Monceri è avvocato iscritto al Foro di Roma. Laureato in Giurisprudenza, ha conseguito il PhD in *Diritto dei servizi pubblici nazionali e locali*. Attualmente è docente a contratto di Elementi di diritto amministrativo e dei servizi pubblici presso il Polo Universitario Sistemi Logistici di Livorno – Università di Pisa.

Negli ultimi anni ha collaborato con Cesvot per l'approfondimento delle tematiche connesse all'approvazione del nuovo Codice del Terzo settore. E' autore dei seguenti studi monografici: *Servizi Pubblici e istanze sociali nella costituzione economica europea* (ETS, Pisa, 2011); *La semplificazione dell'amministrazione nella crisi delle economie di mercato* (Editoriale Scientifica, Napoli, 2016); *Complessità e semplificazione nell'azione Amministrativa* (Giappichelli, Torino, 2020).



www.cesvot.it

