

Le Unità di Costo Standard nell'amministrazione condivisa: una semplificazione necessaria per tutte le forme di coprogettazione ex art. 55 CTS

Paolo Pezzana

Abstract

Il contributo affronta la questione dell'utilizzo delle Unità di Costo Standard (UCS) nell'intero spettro dei procedimenti di coprogettazione disciplinati dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, con attenzione differenziata alle specificità di ciascuna forma: la coprogettazione (art. 55, comma 3), la coprogettazione mediante accreditamento (art. 55, comma 4), e i loro rapporti con la fase di coprogrammazione. L'argomento centrale è che il regime del contributo ex art. 12 L. 241/1990 – che qualifica il trasferimento di risorse nelle procedure collaborative come rimborso di spese effettive – spesso può generare un onere rendicontativo di tale entità da costituire una barriera strutturale all'adozione degli strumenti previsti dall'art. 55 CTS, sia per le amministrazioni sia per gli enti del Terzo settore. Le opzioni di costo semplificato (OCS), radicate nell'art. 53 del Reg. (UE) 2021/1060, sembrerebbero rappresentare una soluzione giuridicamente fondata a questa tensione.

Parole chiave: amministrazione condivisa, coprogettazione, coprogrammazione, accreditamento, art. 55 CTS, costi standard, opzioni di costo semplificato, rendicontazione, welfare locale

1. La tensione strutturale tra modello collaborativo e carico procedimentale

È ampiamente condiviso e ormai pacifico in giurisprudenza il fatto che le risorse trasferite da una pubblica amministrazione al Terzo settore, al fine di sostenere la realizzazione delle attività concordate nell'ambito di una coprogettazione siano erogate a rimborso delle spese sostenute. Una coprogettazione, infatti, è un procedimento amministrativo posto "in essere nel rispetto dei principi della Legge 7 agosto 1990, n. 241" (art. 55, comma 1 del D.lgs. 117/2017) e "le risorse economiche, in ragione della natura giuridica della coprogettazione e del rapporto di collaborazione, che si attiva con gli ETS, sono da ricondurre ai contributi, disciplinati dall'art. 12 della Legge n. 241/1990" (D.M. 72 del 31 marzo 2021, p. 12) e pertanto – sempre rifacendosi alle linee guida "la rendicontazione delle spese è necessaria" (p. 14).

Dunque, le somme conferite al Terzo settore non sono originate da fatture – non sono corrispettivi per le attività svolte – ma dall'attestazione, comprovata da adeguata documentazione, che il soggetto di Terzo settore coinvolto ha dovuto sostenere, per svolgere le attività progettuali convenute, delle spese di cui in parte si è fatto carico con risorse proprie o di terze parti e che, in parte, l'amministrazione procedente provvederà, invece, a rimborsare.

Sulla base dell'ampio dibattito sviluppatosi in questi anni in sede normativa, giurisprudenziale e nei contributi degli studiosi, la rendicontazione delle spese è pertanto necessaria in ragione della riconducibilità delle risorse riconosciute agli ETS ai contributi di cui all'art. 12 della Legge n. 241/1990; ma questo ci porta ad altre questioni che si intendono qui approfondire. Al di là di quali spese siano rendicontabili (si

consideri, ad esempio, il dibattito sulla rendicontabilità delle spese indirette) o degli aspetti legati al cosiddetto "cofinanziamento" previsto da taluni avvisi di coprogettazione – temi tutti di grande rilievo, ma che esulano dagli scopi di questo lavoro – ciò che si intende qui approfondire nasce dalla constatazione che in una coprogettazione di media complessità la rendicontazione analitica potrebbe richiedere la produzione e la verifica di centinaia di documenti di spesa: cedolini, buste paga, F24, ricevute di trasferta, fatture di fornitori, registri delle presenze dei volontari, verbali delle attività svolte. Questo lavoro richiederebbe personale amministrativo dedicato, ore lavoro e competenze contabili specifiche di cui molte organizzazioni di medie dimensioni non dispongono strutturalmente; d'altra parte, molti uffici di piano e distretti socio-sanitari non dispongono del tempo per verificarli analiticamente, con la conseguenza paradossale di imporre una pratica costosa – che sottrae risorse significative altrimenti impiegabili a vantaggio dei cittadini – senza riuscire di fatto ad esercitare il controllo sull'effettività della spesa per cui tale pratica è stata pensata. Il risultato è che la rendicontazione avviene spesso in modo parziale o approssimativo, con il rischio di generare controversie ex post che minano la fiducia reciproca tra le parti. Il rischio è che, nella sostanza, le rendicontazioni vengano a costituire una barriera strutturale all'adozione degli strumenti previsti dall'art. 55 CTS, sia per le amministrazioni sia per gli enti del Terzo settore.

Va detto, per completezza, che le pratiche rendicontative di fatto adottate nel nostro Paese nell'ambito di coprogettazioni sono molto differenti: diverge la quantità e la natura dei documenti richiesti a giustificazione di una determinata spesa sostenuta – ad esempio, per i costi di personale – ed è molto variabile la mole di documenti sostituibili da dichiarazioni sostitutive. Si tratta di tentativi per rendere l'onere rendicon-

tativo ragionevolmente proporzionato agli importi oggetto di trasferimento; ma, malgrado ciò, rimane la percezione che la rendicontazione rappresenti un freno molto significativo all'effettiva realizzazione di coprogettazioni.

Di qui la domanda al centro di questo contributo: è legittimo che, come avviene nella gestione di taluni fondi di fonte comunitaria, in luogo alla documentazione volta per volta di ciascun costo sostenuto, si provveda alla definizione – sotto il medesimo criterio di rimborsare i costi sostenuti e non di formare un prezzo dato dall'incontro sul mercato di domanda e offerta – di una unità di costo standard, così da semplificare radicalmente la fase di rendicontazione?

2. Le opzioni di costo semplificato: il fondamento europeo

Il diritto europeo ha affrontato questa stessa tensione nell'ambito dei fondi strutturali, elaborando una risposta organica che si è consolidata nell'art. 53 del Reg. (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021: le opzioni di costo semplificato (OCS), che comprendono i costi unitari, le somme forfettarie e i tassi forfettari come forme alternative di rendicontazione rispetto al rimborso dei costi reali documentati¹.

La logica delle OCS non sarebbe l'elusione del principio dell'effettività: si tratterebbe, piuttosto, della sua declinazione in forma aggregata e verificabile ex ante. Invece di controllare ogni singolo documento di spesa, si definirebbe ex ante un parametro di costo – ancorato a dati verificabili (contratti collettivi, serie storiche, analisi dei fattori produttivi) – e si verificherebbe ex post che le attività siano state effettivamente svolte nel rispetto di quel parametro. La verifica si sposterebbe dall'input (il documento di spesa) all'output (l'attività svolta e documentata), riducendo il carico amministrativo senza rinunciare alla garanzia che le risorse pubbliche siano state impiegate per le finalità previste.

Il Reg. (UE) 2021/1060 pone come condizione essenziale che il metodo di determinazione delle OCS sia «giusto, ovvero ragionevole, vale a dire basato su fatti reali, e non eccessivo o estremo» (art. 53, c. 3), e che l'autorità di gestione ne possa giustificare le scelte. La Commission Notice – *Guidelines on the use of simplified cost options within the Funds covered by Regulation (EU) 2021/1060* (OJ C 2024/7467, dicembre 2024) individua tre metodi ammissibili: il metodo basato su dati storici verificabili; il metodo basato su *benchmark* statistici o standard riconosciuti (CCNL, tariffe sociali regionali, dati ISTAT o INAPP); e il metodo del calcolo analitico ex novo dei fattori produttivi. Quest'ultimo parrebbe particolarmente indicato in contesti innovativi o sperimentali, dove non esistono dati storici comparabili.

Pur essendo destinata primariamente ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali, questa guida formalizzerebbe criteri di documentabilità e verificabilità che sembrerebbero sistematicamente compatibili con il principio dell'effettività della

spesa elaborato dalla giurisprudenza italiana sull'art. 55 CTS. Le OCS non costituirebbero un modo per aggirare il principio dell'effettività: ne rappresenterebbero la declinazione in forma proceduralmente sostenibile, che mantiene la garanzia sostanziale – ancoraggio a costi reali, verificabilità, assenza di voci arbitrarie – rinunciando alla verifica atomistica di ogni documento. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha applicato questi principi con la Nota Metodologica per l'adozione di UCS nel quadro delle opzioni di semplificazione per la rendicontazione dei costi del personale al FSE+ di cui all'art. 53, lett. b), Reg. (UE) 2021/1060, aggiornata con D.D. n. 148 del 12 giugno 2025, definendo unità di costo standard ancorate ai CCNL dei comparti Funzioni Locali, Sanità e UNEBA.

3. Le condizioni di compatibilità: una lettura sistematica

Tenendo fermo il principio dell'effettività della spesa, sancito dall'art. 56, comma 2, CTS – che dispone che «possono essere rimborsate solo le spese effettivamente sostenute e documentate» – e ribadito dalla giurisprudenza qui richiamata, la trasposizione della logica delle OCS nell'ambito delle procedure ex art. 55 CTS sembrerebbe richiedere il rispetto delle seguenti condizioni.

La prima condizione è l'ancoraggio a parametri oggettivi e verificabili. Il costo standard dovrebbe derivare da fonti documentate: tabelle CCNL per i costi di personale, tariffe orarie validate, medie di settore da fonti ufficiali, oppure da un calcolo analitico dei fattori produttivi riproducibile e verificabile. Il metodo dovrebbe essere – come impone l'art. 53, c. 3, Reg. (UE) 2021/1060 – «basato su fatti reali, e non eccessivo o estremo», dovrebbe essere dichiarato e documentato nel verbale del tavolo di coprogettazione.

La seconda condizione è la funzione semplificativa e non sostitutiva della rendicontazione. La UCS non esonererebbe dall'obbligo di dimostrare che le attività sono state effettivamente svolte. La verifica si concentrerebbe sugli output – le attività erogate, i servizi resi, i destinatari raggiunti – non sul singolo documento di spesa. Rimarrebbe obbligatoria la tracciabilità delle attività svolte attraverso fogli presenza, registri, relazioni di attività, output documentati.

La terza condizione è l'assenza di voci astratte non rendicontabili. CdS n. 3082/2026 sembrerebbe escludere questa categoria: le risorse riconosciute agli ETS «hanno natura di contributi ex art. 12 della Legge n. 241 del 1990» e devono essere «rendicontate e documentate». I tassi forfettari per i costi indiretti potrebbero essere ammissibili solo se ancorati alla struttura di costo effettiva dell'organizzazione.

La quarta condizione è la non trasformazione in corrispettivo. La UCS non dovrebbe produrre un utile sistematico per l'ETS: la coprogettazione dovrebbe svolgersi «con esclusione di qualsiasi introito diretto od indiretto per il coprogettante» (CdS n. 3082/2026). Come conferma il testo dell'avviso Jannacci esaminato nella sentenza, «a consuntivo, l'importo potrà altresì subire riduzioni qualora il piano economico finanziario

¹ Il Reg. (UE) 2021/1060 sostituisce il Reg. (UE) 1303/2013 per il periodo di programmazione 2021-

2027. La disposizione sulle OCS è all'art. 53; il comma 2 introduce l'obbligo di utilizzo delle OCS per

operazioni il cui costo totale non superi 200.000 €.

rendicontato sia inferiore alle previsioni di spesa indicate: eventuali risparmi andrebbero dunque a riduzione del contributo finale, non a beneficio dell'ETS.

La quinta condizione è la revisione periodica. Una UCS irrevocabilmente fissa nel tempo rischierebbe di disallinearsi progressivamente dai costi effettivi, trasformandosi in corrispettivo mascherato o in onere strutturale per l'ETS. La revisione periodica – documentata nel verbale del tavolo di coprogettazione – sembrerebbe la condizione che mantiene le UCS ancorate all'effettività nel tempo. Questa possibilità sembra peraltro coerente con quanto affermato da CdS n. 3082/2026 riguardo alla natura “di massima” del piano economico-finanziario nella coprogettazione, «suscettibile di essere modificata in itinere, tenendo conto delle esigenze emergenti».

—— 4. Applicazioni differenziate per forma procedurale

Le condizioni sopra descritte varrebbero per tutte le forme di coprogettazione ex art. 55, ma la loro declinazione pratica potrebbe variare significativamente in funzione della forma procedurale adottata.

4.1 La coprogettazione ex art. 55, comma 3

La coprogettazione diretta è la forma più diffusa e quella in cui il carico rendicontativo si manifesterebbe con maggiore varietà. I progetti che vi rientrerebbero spaziano dal welfare di comunità alla gestione di spazi pubblici, dalla sperimentazione di nuovi servizi all'innovazione sociale. La varietà dei contesti produrrebbe una varietà delle strutture di costo: un progetto di accompagnamento educativo avrebbe una struttura prevalentemente legata al personale professionale; un progetto di cura di beni comuni avrebbe costi prevalentemente indiretti e di volontariato; un progetto di inclusione lavorativa avrebbe costi misti.

In questo contesto, la soluzione più efficace potrebbe essere la combinazione di diversi tipi di OCS: costi unitari per le attività standardizzabili (costo orario per profilo professionale ancorato al CCNL), somma forfettaria per componenti difficilmente scomponibili (attività di comunità, eventi, co-design partecipato), tasso forfettario per i costi indiretti. La definizione di questa combinazione avrebbe luogo nel tavolo di coprogettazione, verrebbe documentata nel verbale, e sarebbe recepita nell'accordo di partenariato.

Un profilo critico specifico di questa forma riguarda il trattamento del lavoro volontario come componente della contribuzione dell'ETS. CdS n. 3082/2026 chiarisce che «non sono rimborsabili le prestazioni che costituiscono una prestazione gratuita posta in essere dai volontari che operano attraverso l'ente»: il lavoro volontario costituirebbe parte della contribuzione non rimborsabile dell'ETS. La sua documentazione ai fini della rendicontazione della contribuzione ETS – non del rimborso – potrebbe beneficiare di un approccio semplificato: un tasso orario di riferimento standardizzato per la valoriz-

zazione del lavoro non remunerato, previsto da fonti regionali come parametro condiviso, consentirebbe di attestare la consistenza della contribuzione ETS senza imporre un onere documentativo sproporzionato.

4.2 La coprogettazione mediante accreditamento ex art. 55, comma 4

La coprogettazione mediante accreditamento sembrerebbe prestarsi particolarmente agli ambiti di servizi complessi e personalizzati – integrazione sociosanitaria, percorsi di cura individualizzata, progetto di vita ex d.lgs. 62/2024, Budget di Salute – dove la flessibilità della progettazione puntuale deve essere ancorata a un quadro stabile di qualifica dei partner.

In questa forma, la questione della collocazione procedurale delle UCS assumerebbe un rilievo specifico. Il TAR Sicilia, sez. staccata di Catania, con sentenza 19 gennaio 2026, n. 124, commentata da Santuari, ha ribadito che «l'accREDITAMENTO è dunque una modalità con cui gli enti locali realizzano la coprogettazione» e che le Linee guida D.M. 72/2021 precisano che «l'amministrazione pubblica, nella propria autonomia decisionale ed organizzativa, è posta in grado di scegliere, in base alle concrete situazioni, lo schema procedimentale preferibile, assumendo come criterio-guida la necessità di assicurare il “coinvolgimento attivo” degli ETS»². Il Consiglio di Stato nel parere n. 1405/2017 ha aggiunto che «spetta a ciascuna amministrazione adottare bandi che specifichino meglio le regole per la selezione degli enti partner».

Le UCS dovrebbero trovare collocazione nella fase di coprogettazione esecutiva – il tavolo PA-ETS che segue la chiamata dall'Albo – e non nell'avviso di accreditamento. Nell'avviso si definirebbero i requisiti soggettivi degli ETS e le caratteristiche essenziali dell'intervento; la determinazione delle UCS avverrebbe nel secondo momento procedurale, verrebbe documentata nei verbali del tavolo, e sarebbe recepita nel patto di accreditamento. Questo ordine sembrerebbe la condizione che mantiene il rapporto nell'alveo dell'amministrazione condivisa, prevenendo la trasformazione dell'accREDITAMENTO in una selezione su base di prezzo predeterminato – esito che CdS n. 5217/2023 ha già censurato rilevando che la previsione di rimborsi non rispettosi del criterio dell'effettività concorre a «riconducere la vicenda a un ordinario appalto di servizi sociali».

La revisione periodica assumerebbe in questa forma un'importanza ancora maggiore, perché i patti di accreditamento hanno spesso durata pluriennale: senza aggiornamento delle UCS, il disallineamento dai costi effettivi potrebbe accumularsi nel tempo fino a rendere il rapporto non più sostenibile per gli ETS o non più difendibile per la PA.

4.3 Contesti multi-ambito: welfare di comunità e innovazione sociale

Le esperienze più innovative di coprogettazione – quelle che più difficilmente si lasciano ricondurre a schemi preconfezionati – coinvolgono spesso una pluralità di ambiti di attività di

² TAR Sicilia, sez. staccata Catania, sez. III, 19 gennaio 2026, n. 124. Cfr. Santuari, 2026. Per il

quadro sistematico dell'accREDITAMENTO ex art. 55 c. 4, cfr. Santuari, 2024, pp. 703-712.

interesse generale ex art. 55 CTS, una molteplicità di soggetti ETS in partenariato, e obiettivi di trasformazione comunitaria non riducibili a prestazioni individuali. In questi contesti, il carico rendicontativo sarebbe particolarmente oneroso perché la struttura di costo è intrinsecamente complessa e difficilmente standardizzabile ex ante.

Le OCS di tipo «somma forfettaria» – *lump sum* per risultato conseguito – sembrerebbero prestarsi particolarmente a questi contesti, perché consentirebbero di legare il trasferimento di risorse al conseguimento di output verificabili anziché alla documentazione di singole voci di costo. La Commission Notice OJ C 2024/7467 le individua come particolarmente adatte per operazioni «dove i costi reali sono difficili e/o onerosi da verificare». L'applicazione di questo strumento nell'ambito dell'art. 55 CTS richiederebbe che la definizione dell'output verificabile avvenisse nel tavolo di coprogettazione – con indicatori chiari, misurabili e concordati – e che il rendiconto finale documentasse il conseguimento dell'output, non il dettaglio delle spese sostenute.

4.4 Un esempio operativo: la costruzione di UCS in una procedura di coprogettazione mediante accreditamento per l'integrazione sociosanitaria

Per rendere più concreto il ragionamento fin qui svolto, si propone un esempio astratto che illustra come potrebbe articolarsi, in modo giuridicamente fondato, un meccanismo di determinazione delle UCS nell'ambito di una procedura di coprogettazione mediante accreditamento ex art. 55, comma 4, CTS attivata da un'azienda sociosanitaria per la gestione di un programma di interventi individualizzati ad alta intensità relazionale. L'esempio è deliberatamente astratto e non rispecchia alcuna procedura concreta; è costruito per rendere visibile la struttura logica che le condizioni illustrate nel paragrafo 6 sembrerebbero richiedere.

La struttura procedurale di riferimento. Un'azienda sociosanitaria attiverebbe un Albo di soggetti accreditati per la coprogettazione di interventi di presa in carico personalizzata rivolti a persone con bisogni complessi. L'avviso di costituzione dell'Albo non conterrebbe alcun riferimento ai valori economici del rapporto, limitandosi a definire i requisiti soggettivi degli ETS e le caratteristiche essenziali dell'intervento. Dopo la pubblicazione dell'Albo, l'azienda attiverebbe una fase di coprogettazione generale con tutte le reti ammesse, finalizzata a definire il modello operativo, le tipologie di intervento e le UCS applicabili. Il tavolo di coprogettazione generale produrrebbe verbali per ogni sessione e giungerebbe a un accordo recepito nel patto di accreditamento sottoscritto da ciascuna rete. Solo all'esito di questa fase le reti verrebbero chiamate, volta per volta, a partecipare alle sedute di valutazione multidimensionale competenti per la definizione del singolo progetto personalizzato: è in quella sede che si determinerebbe il mix specifico di interventi, costruito all'interno del catalogo di UCS concordato nella fase generale.

La determinazione delle UCS: il metodo analitico ex novo. Il tavolo di coprogettazione potrebbe adottare il metodo del calcolo analitico ex novo dei fattori produttivi, da dichiarare nel verbale della prima sessione e validare congiuntamente prima di procedere alla stima dei valori. La scomposizione dei

fattori produttivi partirebbe dall'identificazione delle figure professionali tipicamente impiegate negli interventi, con i relativi costi orari calcolati sulla base del CCNL applicato, comprensivi degli oneri contributivi a carico dell'organizzazione, più una quota di costi diretti non di personale, determinata sulla base dei costi medi storici delle organizzazioni partecipanti, documentati tramite estratto delle scritture contabili degli ultimi due esercizi. I costi indiretti verrebbero computati applicando un tasso forfettario – coerente con quanto previsto dalla disciplina europea delle OCS e giustificato nel verbale con riferimento alla struttura di costo effettiva delle organizzazioni coinvolte.

La struttura del catalogo: pacchetti per livello di complessità. Il tavolo non definirebbe UCS per singola prestazione, ma per «pacchetti di intervento» ordinati per livello di complessità crescente. Questa scelta – anch'essa documentata nel verbale e motivata – rifletterebbe la natura personalizzata degli interventi. Il catalogo potrebbe articolarsi in più livelli di intensità crescente, ciascuno con una UCS espressa come costo forfettario mensile per persona accompagnata, calcolato sulla base di un monte ore medio settimanale stimato e di un mix di figure professionali di riferimento. Per ciascun livello, il verbale documenterebbe analiticamente: il mix di figure professionali assunto come riferimento; il monte ore settimanale medio, stimato per figura; il costo orario unitario per figura (con rimando alla tabella CCNL); la quota di costi diretti non di personale; il tasso forfettario per i costi indiretti; il risultato della somma. Il valore finale di ogni UCS sarebbe, dunque, completamente tracciabile nel suo percorso di costruzione.

Il meccanismo di distribuzione del rischio differenziale. Poiché la UCS è un valore medio, il tavolo dovrebbe disciplinare esplicitamente come trattare i casi in cui il costo effettivo dell'intervento si discostasse significativamente dal valore standard. Coerentemente con la clausola «a consuntivo» valorizzata da CdS n. 3082/2026 nel caso Jannacci, l'accordo recepito nel patto di accreditamento potrebbe prevedere che i risparmi rispetto alla UCS vadano a riduzione del contributo finale, senza che l'ETS possa trattenere alcuna parte a proprio beneficio. Per variazioni in eccesso significative, documentate e motivate nel resoconto del progetto individualizzato, potrebbe essere prevista la possibilità di richiesta motivata di integrazione, valutata dall'azienda con riferimento alla complessità del caso specifico e alle risorse disponibili nel programma.

La revisione annuale. Il patto di accreditamento prevederebbe che il tavolo di coprogettazione si riunisca periodicamente per esaminare i costi effettivi medi rilevati nei progetti individuali conclusi, eventuali rinnovi contrattuali, e scostamenti sistematici tra i livelli di complessità assegnati e quelli rilevati nell'attuazione. All'esito di questa verifica, il tavolo potrebbe confermare i valori delle UCS, aggiornarli – motivando la decisione nel verbale – o proporre modifiche alla struttura del catalogo. Le variazioni sarebbero recepite con atto integrativo al patto di accreditamento, firmato da tutte le parti.

Perché questo meccanismo sembrerebbe giuridicamente sostenibile. L'esempio descritto sembrerebbe soddisfare le condizioni di compatibilità elaborate nel paragrafo 6. Le UCS sarebbero ancorate a parametri oggettivi e verificabili. Svolgerebbero una funzione semplificativa, non sostitutiva della rendicontazione: la verifica si concentrerebbe sull'av-

venuto svolgimento degli interventi, ma i verbali del tavolo renderebbero tracciabile l'intero percorso di costruzione del valore. Non conterebbero voci astratte non documentabili. Non produrrebbero introito per l'ETS: la clausola di riduzione a consuntivo garantirebbe che i risparmi vadano a riduzione del contributo. La revisione periodica manterrebbe i valori ancorati all'effettività nel tempo. Ciò che renderebbe il meccanismo difendibile non sarebbe soltanto il valore numerico delle singole UCS, ma la capacità di documentare in modo strutturato le scelte effettuate e di ricondurle a criteri oggettivi e verificabili all'interno di un processo genuinamente collaborativo tra PA e ETS.

5. Il ruolo delle fonti regionali

Gori ha osservato che l'art. 55 CTS rappresenterebbe uno "scheletro normativo" che ciascuna amministrazione procedente è chiamata a integrare, e che sarebbe «ammissibile, in linea generale, che Regioni ed enti locali possano dettare proprie norme al fine di integrare quanto previsto dal legislatore» (Gori, 2023). Questa osservazione sembrerebbe assumere particolare rilievo per la questione delle UCS, dove la disomogeneità delle prassi tra diverse amministrazioni produrrebbe effetti negativi sia sull'uniformità di trattamento degli ETS sia sulla solidità giuridica delle singole procedure.

Un segnale significativo potrebbe venire dalla DGR Emilia-Romagna n. 528/2026, commentata da Santuari su dirittinmovimento.it del 27 aprile 2026, che ha adottato prime indicazioni regionali sull'amministrazione condivisa. Si tratterebbe di un precedente rilevante: dimostrerebbe che le Regioni possono svolgere un ruolo attivo nel consolidare la pratica degli istituti collaborativi attraverso fonti normative secondarie.

Linee guida regionali che definiscano il quadro metodologico per l'utilizzo delle UCS produrrebbero tre effetti positivi di rilievo sistemico. Il primo è l'"uniformità applicativa": una cornice metodologica condivisa garantirebbe parità di trattamento agli ETS e consentirebbe una sedimentazione di prassi verificabili. Il secondo è la "copertura argomentativa" per le singole amministrazioni: procedure adottate in attuazione di atti regionali formalmente approvati godrebbero di una legittimazione procedimentale aggiuntiva. Il terzo è la "valorizzazione sistemica" degli istituti collaborativi: linee guida che costruiscano un quadro metodologico solido libererebbero le ammi-

nistrazioni dall'alternativa tra l'onere della rendicontazione analitica e il rifugio nell'appalto.

Le linee guida regionali dovrebbero per altro distinguere nettamente tra la definizione del quadro metodologico – che spetterebbe alla fonte regionale – e la determinazione dei valori delle singole UCS, che rimarrebbe materia del tavolo di coprogettazione locale. Predefinire le UCS a livello regionale come un listino unico di prezzi produrrebbe l'effetto opposto a quello desiderato: trasferirebbe la logica tariffaria a livello regionale, riproducendo esattamente il vizio che la giurisprudenza ha già censurato a livello procedurale.

6. Conclusioni

Sembra di poter dire che la questione delle UCS nell'amministrazione condivisa ex art. 55 CTS non sia una questione tecnico-contabile di second'ordine, ma investa la praticabilità effettiva dell'amministrazione condivisa come modello di governance del welfare locale. Come ha osservato Gori, la valorizzazione dell'amministrazione condivisa sarebbe «la "cartina di tornasole" di una trasformazione dell'amministrazione, in grado di propagarsi sino a lambire tratti essenziali della forma di stato, disegnando un nuovo scenario di democrazia» (Gori, 2023); ma perché questa trasformazione si realizzi nella pratica è necessario che gli strumenti procedurali che ne garantiscono il funzionamento siano effettivamente accessibili ai soggetti che ne sono protagonisti.

Le opzioni di costo semplificato non sembrerebbero, in questo quadro, un'elusione del principio dell'effettività della spesa: ne rappresenterebbero la declinazione in forma proceduralmente sostenibile, che mantiene la garanzia sostanziale – ancoraggio a costi reali, verificabilità, assenza di voci arbitrarie – rinunciando alla verifica atomistica di ogni documento. La giurisprudenza più recente, e in particolare CdS n. 3082/2026, ha definito con sufficiente precisione i confini entro cui questa declinazione potrebbe ritenersi legittima; il compito che rimane aperto alla dottrina, alle fonti regionali e alla prassi amministrativa sarebbe quello di tradurre questi confini in quadri operativi uniformi e stabili, che consentano all'amministrazione condivisa di esprimere il proprio potenziale trasformativo nei contesti in cui è più urgente la sua applicazione.

DOI: 1074257IS2026.02.03

Bibliografia

- Gori, L. (2023). Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore. *Cantiereterzosettore.it*, 16 maggio.
- Marocchi, G. (2023). La coprogettazione tra management amministrativo e politica sociale: un vademecum operativo. *Impresa Sociale*, 4.
- Polizzi, E. & Castelli, M. (2023). Le sfide attuative dell'amministrazione condivisa. Cosa apprendere dall'esperienza. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2.
- Santuari, A. (2024). *Diritto delle organizzazioni socialmente responsabili. Manuale degli Enti del Terzo settore, delle cooperative, delle società benefit e dei loro rapporti con la P.A.* Milano, FrancoAngeli.

Santuari, A. (2026), "Coprogettazione, accreditamento e ruolo dei comuni", dirittinmovimento.it, 21 gennaio 2026.

Riferimenti normativi

D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, Codice del Terzo Settore, artt. 5, 55-57.

L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 12.

D.M. Lavoro e Politiche Sociali 31 marzo 2021, n. 72, Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 CTS.

D.Lgs. 3 maggio 2024, n. 62, Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato.

Reg. (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, art. 53.

D.M. MEF 11 ottobre 2021 (GU n. 279 del 23 novembre 2021), Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR.

DGR Emilia-Romagna n. 528/2026, Indicazioni regionali in materia di amministrazione condivisa.

Giurisprudenza

Corte Costituzionale, 26 giugno 2020, n. 131.

Consiglio di Stato, sez. V, 22 maggio 2024, n. 4540.

Consiglio di Stato, sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217.

Consiglio di Stato, sez. V, 20 aprile 2026, n. 3082/2026 (REG.PROV.COLL.) / n. 09783/2024 (REG.RIC.), est. Fantini.

TAR Sicilia, sez. staccata Catania, sez. III, 19 gennaio 2026, n. 124.

TAR Toscana, sez. IV, 30 aprile 2026, n. 840.

Documenti europei e nazionali

European Commission, Commission Notice - Guidelines on the use of simplified cost options within the Funds covered by Regulation (EU) 2021/1060, OJ C 2024/7467, dicembre 2024.

ANCI, FAQ Webinar del 15 marzo 2022. La coprogettazione, anci.it, 21 marzo 2022.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Decreto Direttoriale n. 148 del 12 giugno 2025, Nota Metodologica per l'adozione di UCS nel quadro delle opzioni di semplificazione per la rendicontazione dei costi del personale al FSE+ di cui all'art. 53, lett. b), Reg. (UE) 2021/1060.

Nota di metodo. Il contributo trae spunto dall'esperienza di consulenza maturata dall'autore in procedure di accreditamento ex art. 55, comma 4, CTS attivate da alcune aziende sociosanitarie venete nel contesto della sperimentazione del Budget di Salute, nonché dalla documentazione prodotta in risposta a rilievi della Commissione regionale per l'innovazione e la trasparenza delle attività (CRITE) di Regione Veneto in merito all'utilizzo di UCS in quelle procedure. L'esperienza concreta è stata la principale fonte dei problemi qui analizzati; le soluzioni proposte restano sul piano dell'elaborazione giuridica e non impegnano nessuna delle amministrazioni coinvolte.