

**Progetto “La workforce al centro del rafforzamento dei servizi sanitari”
Programma Nazionale Equità nella Salute 2021 - 2027
CUP: I75E22000590006**

IL BUDGET DI SALUTE: UNA RISPOSTA PER LA RECOVERY PERSONALE, ISTITUZIONALE E DI COMUNITÀ – ED. 1

AREA SALUTE MENTALE

11-12 GIUGNO 2026 BARI



**Progetto “La workforce al centro del rafforzamento dei servizi sanitari”
Programma Nazionale Equità nella Salute 2021 - 2027
CUP: I75E22000590006**

PROCEDURE AMMINISTRATIVE A SUPPORTO DEL BUDGET DI SALUTE

11-12 GIUGNO 2026 BARI



Il BdS come vettore di trasformazione

- ▶ strumento per la personalizzazione degli interventi,
- ▶ dispositivo di integrazione sociosanitaria
- ▶ leva di innovazione della rete dei servizi...

Il BdS come vettore di trasformazione

- ▶ cambia la logica degli interventi e gli stili operativi: non si lavora più per problemi ma per progetti, non sulle mancanze o sulle carenze, ma sulle capacità e le intelligenze, non per omologare ma per creare legami di interdipendenza
- ▶ si supera la logica del rapporto duale operatore utente, ma si dà vita ad alleanze con attori e contesti diversi, affinché “le consistenti risorse che gli interventi sociosanitari richiedono si riconvertano e diventino un moltiplicatore delle risorse dei soggetti, delle famiglie, dei contesti sociali, delle comunità”
- ▶ **condivisione di obiettivi e responsabilità** tra tutti i soggetti coinvolti
- ▶ **riorientamento della governance in modo coerente con la transizione verso un welfare di comunità, integrato e generativo**

Il BdS come vettore di trasformazione

Il Budget di Salute:

- a) si inserisce all'interno di un sistema territoriale di welfare di comunità;
- b) contribuisce all'attivazione di forme di partenariato e cooperazione tra enti pubblici e soggetti privati;
- c) favorisce un approccio integrato nell'organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi.



Co-definizione e co-costruzione dei progetti di cura e di vita individuali

Il BdS come vettore di trasformazione

- ▶ strumento per la personalizzazione degli interventi,
- ▶ dispositivo di integrazione sociosanitaria
- ▶ leva di innovazione della rete dei servizi
- ▶ **tecnologia di governance**, ovvero di **regolazione dei rapporti tra soggetto pubblico e soggetti del privato sociale** (tradizionalmente erogatori di servizi)

Approccio tradizionale alla regolazione dei rapporti PA/erogatori servizi

Acquisto di prestazioni = Procedure competitive

LE PRINCIPALI CRITICITA'

- Rischio di marginalizzazione/neutralizzazione delle **relazioni**
- Scarsa capacità di valorizzare l'apporto degli enti del terzo settore
- Difficoltà di coinvolgimento dei diversi portatori di interesse, pubblici e privati

Il Codice del Terzo Settore e l'Amministrazione Condivisa

L'art. 55 CTS rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118 Cost. [...] [e] realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria **procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria** [...].

L'art. 55 CTS, infatti, pone in capo ai soggetti pubblici il compito di **assicurare** [...] **il coinvolgimento attivo degli ETS** nella **programmazione**, nella **progettazione** e nell'**organizzazione** degli interventi e dei servizi, nei settori di **attività di interesse generale** definiti dall'art. 5 del medesimo CTS [...].

Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, un **canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato**: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico [...].

Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla **convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico**".

Corte costituzionale, Sentenza del 26 giugno 2020, n. 131

Codice del Terzo Settore e paradigma dell'Amministrazione Condivisa

il Diritto Amministrativo del Terzo Settore costituisce, oggi più che mai, un “laboratorio di innovazione” del rapporto tra PA e cittadinanza, fondato sul riconoscimento di un principio di **interdipendenza costruttiva** tra tutti gli attori in gioco e superando l'idea che solo l'azione del sistema pubblico sia idonea allo svolgimento di attività di interesse generale (condivisione della funzione pubblica), quindi dal perseguimento di **alleanze per una “strategia comune”**

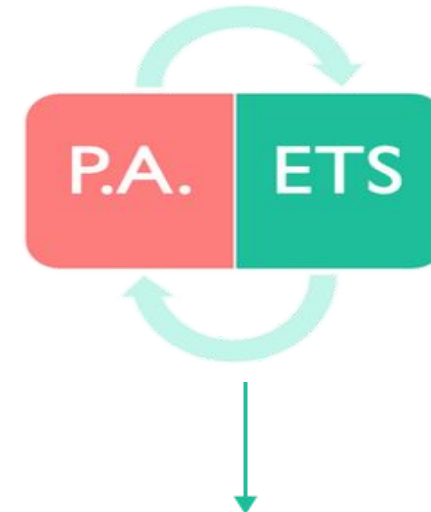
Codice del Terzo Settore e paradigma dell'Amministrazione Condivisa

- **il partenariato tra PA e soggetti privati si qualifica e si specializza**, identificando e circoscrivendo l'ambito del “diverso rapporto” agli ETS, in virtù della loro particolare caratterizzazione (professionalità socialmente acquisita), ma anche ponendo l'attenzione su un **approccio relazionale** che valorizza le **esperienze soggettive** ed i **contesti** in cui esse maturano, a scapito di logiche prettamente tecnocratiche (più **appropriatezza** e **qualità** delle decisioni)
- forte consonanza con una visione del **welfare come bene comune**, come un **valore centrato sui legami**, capace di integrare la pluralità e ricchezza delle forme e dei modi in cui le persone, le famiglie, i gruppi si esprimono, da cui dipende il benessere di un'intera comunità e che diviene risorsa e leva per lo sviluppo sociale, culturale ed economico di un territorio.

Il BdS come vettore di trasformazione

Il Budget di Salute come leva di **innovazione giuridico-amministrativa** delle forme di regolazione del rapporto tra PA e enti fornitori

Al budget di salute è **possibile** applicare le procedure amministrative previste dal CTS in quanto **funzionali/coerenti/adatte** al perseguimento degli obiettivi del BdS



Art. 55 del Codice del Terzo Settore (CTS)

- coprogrammazione
- coprogettazione
- accreditamento

Quando usare il Codice degli Appalti e quando l'art. 55 CTS

“Nella gestione dei progetti e delle attività versati nel Budget di Salute, le ASL si ritrovano dunque nella condizione di poter operare delle scelte di natura politico-amministrativa:

- ▶ Da un lato, qualora si ritrovino nella necessità di **acquistare prestazioni, caratterizzate da un certo livello di conoscibilità ex ante e per le quali debba essere stabilita una tariffa**, devono ricorrere al mercato competitivo, sul quale devono selezionare ad esito di procedura comparativa, il soggetto economico affidatario.
- ▶ Dall’altro, possono fare ricorso agli istituti giuridici di cooperazione con gli enti non profit **qualora intendano condividere con questi ultimi uno o più obiettivi di interesse generale attraverso l’individuazione ex ante dei bisogni cui rispondere e, successivamente, l’individuazione in itinere delle soluzioni organizzative e gestionali ritenute più adeguate** per affrontare i bisogni e le istanze emerse nel corso del confronto.”

Budget di Salute



Appalti



Gare d'appalto vs. Istituti cooperativi (art. 55 CTS)

► CODICE DEGLI APPALTI:

- Rapporto di committenza – corrispettivo per la prestazioni erogate = sinallagma prestazione/controprestazione
- Servizio predefinito e standardizzato;
- Approccio di mercato; Criterio OEPV; P.A. aggiudicatrice
- Un unico soggetto vincitore aggiudicatario
- Governance sociale centralizzata

► CODICE DEL TERZO SETTORE (art.55):

- Collaborazione e condivisione degli obiettivi; P.A. procedente
- Progetto specifico e sperimentale; peso alla discrezionalità amm.va
- Più soggetti coinvolti (ETS + P.A.)
- Governance sociale partecipativa e multilivello
- Welfare comunitario

Gare d'appalto vs. Istituti cooperativi (art. 55 CTS)

► CODICE DEGLI APPALTI:

- organizzazione consolidata
- certezze regole di ingaggio/esecuzione
- pluralità di strumenti
- paradigma “economia sociale”

**scelta di comodo o
scelta consapevole?**

► CODICE DEL TERZO SETTORE (art.55):

- carenza di competenze
- carenze organizzative
- difficoltà e incertezze interpretative, applicative, operative

**aspettative vs realtà
(frustrazione)**

IL RISCHIO IN AGGUATO

“Un focus esagerato sulla procedura rischia di marginalizzare l’obiettivo ultimo del BdS: garantire diritti”

(Prof. Alceste Santuari)

- ▶ Ricerca di meccanismi, processi e procedure in grado di individuare soluzioni adeguate alla domanda di salute dei cittadini, coinvolgendo i diversi portatori di interesse
- ▶ Ricchezza e diversificazione delle soluzioni di volta in volta più adeguate (contesto dipendenti) al raggiungimento degli obiettivi socio-sanitari

Gare d'appalto vs. Istituti cooperativi (art. 55 CTS)

opportunità/rischi

- ▶ Possibilità che le ASL adottino e applichino **strumenti e modelli diversi** le une dalle altre (contesto dipendenti)
 - procedure competitive (gare d'appalto) e affidamenti diretti (es. "elenco fornitori") conformi a CCP (Dlgs n. 36/2023)
 - procedure di amministrazione condivisa ex art. 55 CTS (coprogettazioni; coprogettazioni in accreditamento)
- ▶ **confusione/commistione** tra strumenti e modelli
- ▶ **compresenza** in alcuni casi di procedure competitive e cooperative
- ▶ Cosa c'è e cosa accade **prima - durante - dopo** le procedure amm.ve?

Gare d'appalto vs. Istituti cooperativi (art. 55 CTS)

necessità prioritarie

- ▶ formazione (congiunta) e “comunità di pratiche”
- ▶ riorganizzazioni interne
- ▶ prevedere all’interno dei DSM (e delle PA/ASL in generale) «luoghi» e «momenti» integrati di diverse competenze e diverse procedure
- ▶ maggiore integrazione tra ASL ed Enti Locali
- ▶ importanza di attivare percorsi di co-programmazione (precedenti alla co-progettazione) anche per esplorare insieme gli scenari di sviluppo del sistema e condividere strategie di breve/medio/lungo periodo

	Coprogrammazione	Coprogettazione
Def (art. 55 CTS)	“La co-programmazione è finalizzata all’individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”	“La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione”
Finalità	<ul style="list-style-type: none"> ● Arricchire la lettura dei bisogni della comunità di riferimento e focalizzare possibili azioni conseguenti ● Definire quale tipo di interventi conseguentemente è opportuno realizzare e con quali orientamenti generali ● Creare le condizioni per coprogettare interventi successivi ● Integrare risorse diverse, pubbliche e private, qualificando la spesa. ● Far crescere fiducia e capitale sociale nella comunità 	<p>Auspiciabilmente a partire dall’attività di coprogrammazione, sulla base di progetti di massima le cui caratteristiche generali sono definite dalla PA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● co-costruire un progetto specifico di servizio o di intervento ● mettere reciprocamente a disposizione risorse funzionali alla realizzazione del progetto ● sottoscrivere convenzioni di partenariato tra PA e ETS, singoli o associati, per l’attivazione del rapporto di collaborazione relativo al progetto specifico approvato dalla PA
Risultato	Documenti di programmazione delle politiche pubbliche, piani locali e programmi di azione condivisi e realizzabili, capaci di integrare interessi diversi	Progetti specifici di servizio o di intervento diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale basati sul rapporto di collaborazione tra PA e ETS
Azioni conseguenti	<p>La PA, nella sua autonomia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● acquisisce, bilancia e sintetizza i diversi interessi e punti di vista emersi nel corso dell’attività istruttoria ● formalizza le decisioni assunte attraverso un provvedimento amministrativo ● aggiorna strumenti e atti di programmazione generali e di pianificazione settoriale 	<p>Dall’attività istruttoria generalmente scaturisce una proposta progettuale condivisa (anche se è giuridicamente possibile la formulazione di più proposte progettuali in competizione fra loro).</p> <p>La proposta progettuale consente di sottoscrivere la convenzione di partenariato tra PA e ETS, singoli o associati, per l’attivazione del rapporto di collaborazione relativo alla proposta progettuale approvata.</p>

La co-programmazione

- ▶ Finalità: individuazione dei bisogni, degli interventi necessari e delle risorse disponibili
- ▶ Art. 55 CTS «sdogana» la co-programmazione anche per servizi non strettamente sociali
- ▶ D.M. n. 72/2021: «istruttoria partecipata e condivisa»
- ▶ Importanza (non obbligo) di attivare la co-programmazione come fase precedente alla co-progettazione

Tra i limiti attuali:

- ▶ carenze organizzative
- ▶ risorse per la partecipazione
- ▶ tempo
- ▶ poco praticata

La co-progettazione

- ▶ Definizione e realizzazione di specifici progetti (in coerenza con la co-programmazione)
- ▶ Valorizza le risorse locali come forma di risposta comunitaria al bisogno
- ▶ Permette di coinvolgere un numero maggiore di ETS

Tra i limiti attuali:

- ▶ logica “estrattiva” da parte della PA (“riduzione costi”)
- ▶ difesa di “quote di mercato” e presidio di interessi competitivi da parte dei principali ETS già fornitori di servizi
- ▶ ambiguità/incertezze applicative (rimborsi, cofinanziamento, ecc)
- ▶ eterogeneità ETS
- ▶ chi sta dentro/chi sta fuori
- ▶ frammentazione procedure su specifici fondi

La co-progettazione - “non lucratività” VS “gratuità”

- ▶ La **riduzione della non-lucratività alla gratuità è stata smentita** sia dalla sentenza 131, sia da successivi pareri del Consiglio di Stato, sia dall’Anac: non si può quindi continuare ad affermare che tutto deve essere gratuito altrimenti “si deve fare la gara”
- ▶ Si tratta quindi di trovare **soluzioni ragionevoli** che, nell’ambito dell’approccio rendicontativo associato alla coprogettazione
 - 1) non comportino **aggravi amministrativi insostenibili**
 - 2) non introducano previsioni volte a non riconoscere voci di costo, comprese quelle tese a produrre benefici nel medio e lungo periodo per le comunità in cui gli ETS operano, in un’ottica di reciproca trasparenza e condivisione di obiettivi tra ETS e PA
- ▶ Occorre imparare a riconoscere i vantaggi – non solo sociali, ma anche economici – della coprogettazione nella capacità dei partenariati di attivare, suscitare e mobilitare risorse aggiuntive esterne, anziché considerare le risorse come un “gioco a somma zero” in cui si confrontano e si scontrano simmetriche aspirazioni estrattive, incompatibili con un atteggiamento partenariale.

Il Bds nella trasformazione di sistema in atto – Punti di forza e criticità

► PUNTI DI FORZA:

- Progettazione realmente congiunta degli interventi in UVM
- Personalizzazione dei percorsi (modulazione degli interventi)
 - Corrispondenza degli interventi ai bisogni descritti nel PTRI
 - Obiettivi modificabili e flessibili nel tempo
- Progettualità più integrate con i contesti di vita delle persone
- Attivazione di processi comunitari locali
- Coinvolgimento di un numero maggiore di ETS
- Ampliamento e diversificazione della rete di offerta di opportunità

Il Bds nella trasformazione di sistema in atto – Punti di forza e criticità

► POSSIBILI CRITICITÀ:

- Resistenze culturali interne: passaggio da appalto a co-progettazione
- Strumento di recente introduzione con limitata casistica precedente
- Assenza di una fase di co-programmazione
- Strumenti poco conosciuti
- Elevato carico amministrativo
- Oneri di controllo qualitativo su molteplici strutture e percorsi
- Carenza di risorse umane e di adeguati sistemi informativi a supporto

Il BdS nella trasformazione di sistema in atto – le sfide aperte

- ▶ Rigidità vs. flessibilità delle procedure
 - ▶ Razionalizzazione vs. frammentazione dell'offerta
 - ▶ Situazioni soggettive vs. standardizzazione
 - ▶ Quali rapporti con gli ETS? Qual è il loro atteggiamento?
 - ▶ Soggetto unico affidatario vs. pluralità di soggetti
-
- ▶ Rapporti con gli Enti Locali (integrazione, compartecipazione, governance condivisa)
-
- ▶ Impatti delle riforme su non autosufficienza e disabilità sul BdS

Il Bds nella trasformazione di sistema in atto – le sfide aperte

identificare, supportare, creare “ecosistemi collaborativi”

stabilizzare la collaborazione: creare le condizioni per rendere sistematica la collaborazione tra servizio pubblico e ETS, da procedura «residuale» e «sperimentale» a procedura «ordinaria» e «di processo»

attualmente a ogni opportunità di finanziamento (es. fondo regionale, PNRR, ecc.) tende a corrispondere una coprogettazione che ne governa gli aspetti attuativi

- ▶ non favorisce l'emergere di strategie complessive da parte della PA
- ▶ l'ingaggio degli ETS risulta altrettanto contingente, legato a specifico Avviso
- ▶ rende difficile collocare le singole azioni in quadri programmatori coerenti

Il Bds nella trasformazione di sistema in atto – le sfide aperte

- ▶ si registra una più matura consapevolezza della necessità di uscire dall'episodicità/contingenza dei rapporti giuridici, per creare **alleanze di lungo periodo**, reciprocamente impegnative, **stabili e durature**, tra PA e ETS e giungere ad approdi e soluzioni più stabili, anche sotto il profilo amministrativo (da collaborazioni “contrattuali” a collaborazioni istituzionali) (esempi: Elenchi di ETS per funzioni Amm.Cond.; ma anche: Partenariati pubblico-privati → Costituzione di imprese sociali a capitale misto, Fondazioni di comunità, ...) Brescia/Lecco
- ▶ BdS e co-amministrazione devono **«armonizzarsi» con le riforme sull'accreditamento** (art. 15, L. 118/2022)

Le sfide per i Dipartimenti di Salute Mentale

- ▶ Incrementare la partecipazione delle persone ai contesti di vita
- ▶ Aumentare progressivamente l'investimento di risorse sull'asse lavoro
- ▶ Incrementare il coinvolgimento delle comunità naturali
- ▶ Diminuire progressivamente l'investimento su interventi nell'asse «abitare» con operatori h24
- ▶ Ampliare e diversificare l'offerta di opportunità alle persone
- ▶ Coinvolgere i titolari di progetti nella valutazione della qualità e degli esiti dei PTRI
- ▶ Concentrare le risorse in progetti a piena tensione riabilitativa

Le sfide per Regioni, ASL e ETS

- ▶ REGIONI: ruolo strategico (non solo normativo) nel coordinamento e nell'indirizzo
- ▶ ASL – Attenzione alle procedure più adeguate (evitare avvisi «fake»)
- ▶ ASL – Riorganizzazione interna: valutazione di una «unità di missione» dedicata
- ▶ ASL – Formazione e luoghi integrati di diverse competenze nei DSM
- ▶ ETS – Collaborazione effettiva e non meramente formale
- ▶ ETS – Rafforzare la propria capacità di creare reti e di co-progettare
- ▶ ETS – Rendicontazione e valutazione finale come elementi di qualità del processo

Esercitazione

La coprogettazione alla prova della rendicontazione

- ▶ Quali costi devono essere riconosciuti e rimborsati dalla PA a gli ETS?
- ▶ Quali voci dovrebbero essere valorizzate come “cofinanziamento”

<https://www.welforum.it/la-coprogettazione-alla-prova-della-rendicontazione/>

Sentenza Cons. di Stato, sez. V, 20 aprile 2026, n. 3082 – Punti salienti

- ▶ **Legittimità del riconoscimento dei costi in co-progettazione:**
 - Le **voci di costo riconoscibili (personale dipendente, professionisti a P.IVA, spese dirette e indirette) costituiscono un legittimo indennizzo** dei costi effettivamente sostenuti, rendicontati e documentati dall'ETS
 - Non si configura un rapporto sinallagmatico (corrispettivo per prestazione), ma un rimborso spese coerente con la logica della co-progettazione
 - Superamento dell'orientamento restrittivo sentenza CdS n. 4540/2024 e «inversione di rotta» cfr parere CdS n. 2052/2018
- ▶ **Legittimità della selezione del soggetto co-progettante:**
 - È legittimo individuare un unico soggetto (anche collettivo) con cui co-progettare a seguito di avviso pubblico con criteri definiti. **Il carattere più o meno «selettivo» della co-progettazione attiene alle scelte di policy, non alla legittimità amministrativa**
- ▶ **Rapporto tra co-programmazione e co-progettazione:**
 - **Non è richiesta una relazione meccanica e biunivoca tra i due istituti**
 - L'avviso pubblico può incorporare le caratteristiche sostanziali di un'istruttoria partecipata e condivisa, assolvendo anche alla funzione di co-programmazione
- ▶ **Rilievo sistematico: «fatta la co-progettazione, bisogna fare i co-progettanti»**
 - Il principio di collaborazione deve diventare un tratto culturale identitario dei soggetti pubblici e del Terzo Settore, riducendo la carica contrappositiva

Per approfondire

Monografie

- ▶ Prof. Alceste Santuari **“Il Budget di Salute e la presa in carico delle persone fragili. Profili giuridici di uno strumento innovativo di partenariato pubblico-privato”**

scaricabile <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/book/763>

Siti utili

- ▶ welforum.it Osservatorio nazionale politiche sociali
- ▶ impresasociale.it
- ▶ terzjus.it Portale diritto del Terzo Settore, filantropia e impresa sociale > **I quaderni AC**

Percorsi formativi

- ▶ fqts.org