

Laboratori beni sequestrati e confiscati alla criminalità

Co-programmazione e Co-progettazione

Fiducia-Territorio-Rete

Paola Pastorino

21 maggio 2025

Argomenti

- ❖ Riepilogo CTS e RUNTS
- ❖ Forme di relazione fra PA ed Enti del Terzo Settore (ETS) nel CTS
- ❖ I processi di Co-programmazione e co-progettazione

Codice del Terzo Settore (CTS) D.Lgs117/2017

Gli elementi costitutivi del CTS

- ❖ Definizione di Ente di Terzo settore (ETS) [art. 4]
- ❖ Individuazione delle «**attività di interesse generale**» [art. 5]
- ❖ Istituzione del RUNTS (DM 106/2020) *disponibile dal 7.11.22*
- ❖ Obblighi di controllo da parte delle PA (artt. 92 e 93)
- ❖ Coinvolgimento degli ETS da parte degli enti pubblici
- ❖ Regime di trasparenza
- ❖ Obbligo della redazione del bilancio sociale
- ❖ Valutazione dell'impatto sociale

Enti del Terzo Settore (ETS)

Requisiti per iscrizione al **RUNTS** (DM 106/2020) che forniscono la qualifica di ETS:

- ❖ Enti a carattere privato
- ❖ Finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociali
- ❖ Assenza dello scopo di lucro
- ❖ Svolgimento in via principale o esclusiva di attività di interesse generale (possibilità di svolgere attività diverse, secondarie e strumentali entro i limiti fissati)
- ❖ Azione volontaria, erogazione gratuita di beni, denaro e servizi produzione o scambio di beni o servizi

Attività di interesse generale (art. 5)

cont.

- a) Interventi e servizi sociali
- b) Interventi e prestazioni sanitarie
- c) Prestazioni sociosanitarie
- d) Educazione, istruzione e formazione professionale, culturali di interesse sociale con finalità educativa
- e) Interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi
- f) Interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio
- g) Formazione universitaria e post-universitaria

Attività di interesse generale (art. 5)

cont.

- h) Ricerca scientifica di particolare interesse sociale
- i) Organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale
- j) Radiodiffusione sonora a carattere comunitario
- k) Organizzazione e gestione di attività turistiche sociali, culturali o religiose
- l) Formazione extra scolastica finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica
- m) Servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al 70% da enti del Terzo settore
- n) Cooperazione allo sviluppo

Attività di interesse generale (art. 5)

cont.

- o) Attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale
- p) Servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro
- q) Alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi
- r) Accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti
- s) Agricoltura sociale
- t) Organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche

Attività di interesse generale (art. 5)

- u) Beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo
- v) Promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata
- w) Promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale di cui al presente articolo, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi e i gruppi di acquisto solidale
- x) Cura di procedure di adozione internazionale
- y) Protezione civile

Forme di relazione fra PA ed ETS nel Codice del Terzo Settore

Forme di relazione fra PA ed ETS

Nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale relative ai servizi nei settori di attività di cui all'art. 5 del CTS

i Comuni assicurano il coinvolgimento attivo degli ETS, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione

poste in essere nel rispetto dei principi della L. n. 241/1990, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare quelle relative alla programmazione sociale di zona (con Piani di Zona e Aziende Speciali Consortili)

Forme di relazione fra PA ed ETS

La **co-programmazione e co-progettazione** possono essere utilizzate dai Comuni solo tramite il coinvolgimento degli ETS

- ❖ gli Enti non profit non ETS (non iscritti al RUNTS) sono esclusi, possono però essere coinvolti dagli ETS per ruoli marginali e dai Comuni per le competenze non di interesse generale che sono attribuite agli ETS
- ❖ la collaborazione fra Comuni ed ETS deve essere circoscritta ad attività o servizi elencate nell'art. 5 del CTS

Co-programmazione e co-progettazione

- ❖ La **co-programmazione** è finalizzata all'individuazione, da parte della Pubblica Amministrazione (PA) precedente, 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 di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione

Il procedimento di co-programmazione

cont.

La prima fase è quella della iniziativa, che di norma è pubblica, ma può seguire l'iniziativa privata e propositiva da parte degli ETS, singoli o associati

- ❖ L'attivazione della co-programmazione può essere prevista «a monte» dall'ente locale in atti di indirizzo approvati o a contenuto generale oppure quale modalità ordinaria della «partecipazione civica»
- ❖ Il procedimento formalmente viene avviato sulla base di un atto assunto dal soggetto competente dell'ente, quale formale avvio del procedimento e con il quale si approvano gli atti del medesimo procedimento
- ❖ Così come all'inizio alla fine del procedimento di co-programmazione è necessario un Atto di chiusura emesso dallo stesso soggetto che ha aperto il procedimento

Il procedimento di co-programmazione

L'Avviso dovrebbe avere il seguente contenuto minimo:

- ❖ l'oggetto del procedimento di co-programmazione
- ❖ I requisiti dei partecipanti
- ❖ le modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa espressa liberatoria in favore del Comune in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate
- ❖ i tempi e le modalità di svolgimento del procedimento
- ❖ la procedura e l'atto di conclusione del procedimento
- ❖ il regime di trasparenza
- ❖ la formale chiusura del procedimento e le finalità specifiche della co-programmazione

Il procedimento di co-progettazione

cont.

La co-progettazione è prevista dal CTS per tutte le «*attività di interesse generale*» ed è intesa come «attività collaborativa»

- ❖ non si tratta di un'esternalizzazione di servizi, con attivazione di un contratto di appalto, fonte di obbligazioni con corrispettivo
- ❖ non è limitata al solo settore del «welfare» e per i soli «*interventi innovativi e sperimentali*» ma fa riferimento a tutte le attività art. 5 CTS
- ❖ anche per la co-progettazione il relativo procedimento può essere attivato dal Comune o dagli ETS, singoli e associati
- ❖ deve essere avviato mediante avviso pubblico da parte del Comune
- ❖ a valle della chiusura del tavolo occorre effettuare il Bando di Concessione e stipulare l'atto di concessione che normi il profilo amministrativo-giuridico e tecnico-economico

Il procedimento di co-progettazione

cont.

Il procedimento di co-progettazione è regolato dall'Avviso, pubblicato dall'ente (iniziativa pubblica), il cui contenuto minimo è il seguente:

- ❖ finalità del procedimento
- ❖ oggetto del procedimento
- ❖ durata del partenariato
- ❖ quadro tecnico ed economico di riferimento (Studio di Fattibilità)
- ❖ requisiti di partecipazione e cause di esclusione, con particolare riguardo alla disciplina in materia di conflitti di interesse e antimafia
- ❖ fasi del procedimento e modalità di svolgimento
- ❖ criteri chiari di valutazione delle proposte
- ❖ conclusione del procedimento

Il procedimento di co-progettazione

cont.

All'avviso, pubblicato dal Comune, sono allegati i seguenti documenti:

- ❖ quadro progettuale ed economico di riferimento
- ❖ schema di atto di concessione
- ❖ ove esistente e pertinente, documentazione relativa al procedimento di co-programmazione
- ❖ ove esistente e pertinente documentazione specialistica e/o di settore (ad esempio, in materia di welfare, piano sociale di zona o strumento di pianificazione analogo)
- ❖ ove atti presupposti regolamentazione /Avviso /riconoscimento finanziamento pubblico (ad esempio, FSE, avviso ministeriale)
- ❖ ove esistenti e pertinenti studi e ricerche, interviste, sondaggi, questionari

Il procedimento di co-progettazione

cont.

Il procedimento di co-progettazione si conclude con la stipula di un atto di concessione, quale atto che disciplina il rapporto di collaborazione

La concessione deve avere il seguente contenuto minimo:

- ❖ oggetto del rapporto di collaborazione
- ❖ durata della collaborazione
- ❖ risorse economico-finanziarie del partenariato
- ❖ quadro progettuale
- ❖ impegni delle parti (comuni e specifiche per l'Ente locale e gli ETS)

Nota bene: determinazione *ex ante* del valore delle risorse conferite

Il procedimento di co-progettazione

- ❖ ipotesi e regolamentazione delle ipotesi di recesso e di risoluzione della concessione
- ❖ termini e modalità di rendicontazione
- ❖ disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari e sul trattamento dei dati
- ❖ regolamentazione della proprietà intellettuale della proposta progettuale
- ❖ informazioni antimafia

Principi comuni

I principi comuni che devono essere sempre garantiti nelle procedure di co-programmazione e co-progettazione sono:

- ❖ Sussidiarietà, cooperazione
- ❖ efficacia, efficienza ed economicità
- ❖ copertura finanziaria e patrimoniale
- ❖ responsabilità ed unicità dell'amministrazione
- ❖ rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, nonché di prevenzione dei conflitti di interesse
- ❖ rispetto delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative Piani di Zona e Aziende Speciali Consortili

Alcuni chiarimenti

- ❖ Con l'entrata in vigore del RUNTS sono azzerati tutti gli elenchi pregressi relativi a Enti non profit definiti dagli Enti Locali
- ❖ Per Enti non ETS è possibile avere un elenco specifico sul sito istituzionale del Comune purché, prima della definizione di questo elenco, ci sia una delibera di indirizzo del Consiglio Comunale sull'elenco
- ❖ Occorre pubblicare l'avviso e disciplinare che l'elenco è aperto e aggiornato periodicamente
- ❖ Nell'ambito di un processo di co-progettazione gli ETS possono coinvolgere altri Enti (non iscritti) purché il ruolo di questi ultimi sia marginale rispetto al servizio in capo agli ETS
- ❖ Gli ETS possono effettuare attività diverse rispetto a quelle dell'art. 5 CTS per un massimo del 30% dei costi complessivi

Gli affidamenti, la trasparenza e il controllo dei Flussi finanziari nelle Concessioni ad ETS di beni confiscati alla criminalità

Relazione fra il CTS e CCP

cont.

- ❖ Dopo la sentenza della Corte Costituzionale 131/2020 il CTS e il CCP sono allo «stesso livello», il CTS non si pone in un rapporto di «subordinazione» rispetto al CCP
- ❖ L'Amministrazione deve optare per l'una o l'altra modalità sulla base di presupposti giuridici e politici
- ❖ Se non c'è Regolamento specifico ci deve essere una delibera di Consiglio Comunale che indica la volontà del Comune di procedere con gli strumenti della Co-programmazione e Co-progettazione negli ambiti specificati (art. 5 CTS)
- ❖ Le finalità è quella di instaurare un livello di **cooperazione paritetica** fra Ente locale ed ETS, che permetta una migliore analisi dei fabbisogni, una progettazione comune, un meccanismo di attuazione condiviso

Relazione fra il CTS e CCP

- ❖ Le linee guida del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (n. 72/21) hanno chiarito che occorre muoversi nel solco della Legge 241/90
- ❖ Il Nuovo Codice degli Appalti ha scritto l'estraneità delle attività a carattere sociale
- ❖ Se la relazione fra Comune e ETS è di tipo “sinallagmatico” (*do ut des*) siamo nel caso di *appalto di servizi* e quindi l'affidamento segue le regole del CCP
- ❖ Se il Comune intende instaurare un rapporto di collaborazione con ETS per quanto riguarda:
 - La definizione dei bisogni da soddisfare
 - La definizione delle modalità di intervento per soddisfare i bisogni individuati
 - La realizzazione dell'intervento

La relazione è di tipo cooperativo ed è regolata dal CTS e, per i soli ETS, si applicano i modelli della co-programmazione e co-progettazione

Gli affidamenti del Terzo Settore

Ai sensi dell'art. 30, co. 8 del Codice dei Contratti Pubblici (CCP), sono **estranee** all'applicazione del CCP (anche se realizzate a titolo oneroso):

- a) la co-programmazione e la co-progettazione attivate con Enti del Terzo come da CTS
- b) le concessioni con le ODV e le APS
- c) i servizi di ambulanza, intesi come servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza del CTS
- d) l'erogazione di servizi sanitari e socio sanitari effettuate da soggetti esterni accreditati, ai sensi del D.L. 502/1992
- e) gli affidamenti di servizi sociali svolti in regime di autorizzazione o accreditamento in attuazione della legislazione regionale in materia

Gli affidamenti del Terzo Settore

- ❖ Entrambe le parti devono mettere a disposizione le risorse funzionali al progetto – si tratta di “*amministrazione condivisa*”
- ❖ Le risorse pubbliche e private possono essere: economiche, beni immobili, beni mobili, risorse umane, risorse materiali e/o immateriali
- ❖ Le risorse economiche del Comune sono da ricondurre ai contributi (esenti IVA), disciplinati dall’art 12 della L. n. 241/1990 (I comuni che erogano risorse finanziarie e/o concedono beni immobili o strumentali di qualsiasi genere a ETS per le attività di carattere generale dispongono controlli amministrativi e contabili (monitoraggio) per verificare il corretto utilizzo da parte degli ETS)**
- ❖ Occorre avere procedure per il controllo dei flussi finanziari (Smart CIS)

** si faccia riferimento AdE Risposta 375/2021

La Trasparenza nella co*

- ❖ Obblighi di pubblicazione ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. 33/13 (in quanto provvedimenti amministrativi) e (se riguarda l'utilizzo di beni immobili) dell'art. 30
- ❖ La pubblicazione deve essere tempestiva (art. 8) e, ai sensi del D.M. 72/21, riguarda:
 - verbali delle operazioni di verifica delle domande di partecipazione
 - elenco degli ETS ammessi e di quelli non ammessi
 - verbali dei tavoli di co-programmazione e co-progettazione
 - documento finale con eventuali allegati

La Trasparenza nella co-progettazione

Ai sensi del D.M. 72/21 sono necessari:

- a) la determina di indizione della procedura
- b) gli atti della procedura (avviso, modello di partecipazione, schema di concessione, ecc.)
- c) l'atto di nomina della commissione per la verifica delle domande pervenute
- d) l'elenco degli ETS ammessi e di quelli non ammessi
- e) la valutazione delle proposte progettuali, finalizzate alla creazione del partenariato pubblico-privato
- f) la conclusione del procedimento con provvedimento di selezione degli ETS abilitati a co-progettare con il Comune
- g) lo svolgimento dei tavoli di co-progettazione e produzione verbali
- h) la sottoscrizione della concessione fra l'ETS e il Comune

Il monitoraggio nel CTS

Art. 93, comma 1 e 4 del CTS:

Le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali che erogano risorse finanziarie o concedono l'utilizzo di beni immobili o strumentali di qualunque genere agli enti del Terzo settore per lo svolgimento delle attività statutarie di interesse generale, dispongono i controlli amministrativi e contabili sul *corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali, ad essi attribuite* necessari a verificarne il corretto utilizzo da parte dei beneficiari

La tracciabilità dei flussi finanziari

Per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, i concessionari devono utilizzare conti correnti bancari o postali, dedicati, anche non in via esclusiva

Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture nonché alla gestione dei finanziamenti devono essere registrati sui conti correnti dedicati e devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni

La Tracciabilità dei flussi finanziari

Il d.m. 72/21 (prima) e le Linee guida n. 17 di ANAC (poi) hanno superato i dubbi circa l'assoggettamento a tracciabilità dei flussi finanziari per gli affidamenti a ETS

Di seguito le indicazioni:

- Per la co-programmazione non è richiesta la tracciabilità in quanto non ci sono flussi finanziari
- Per la co-progettazione è richiesto il controllo senza limiti di importo

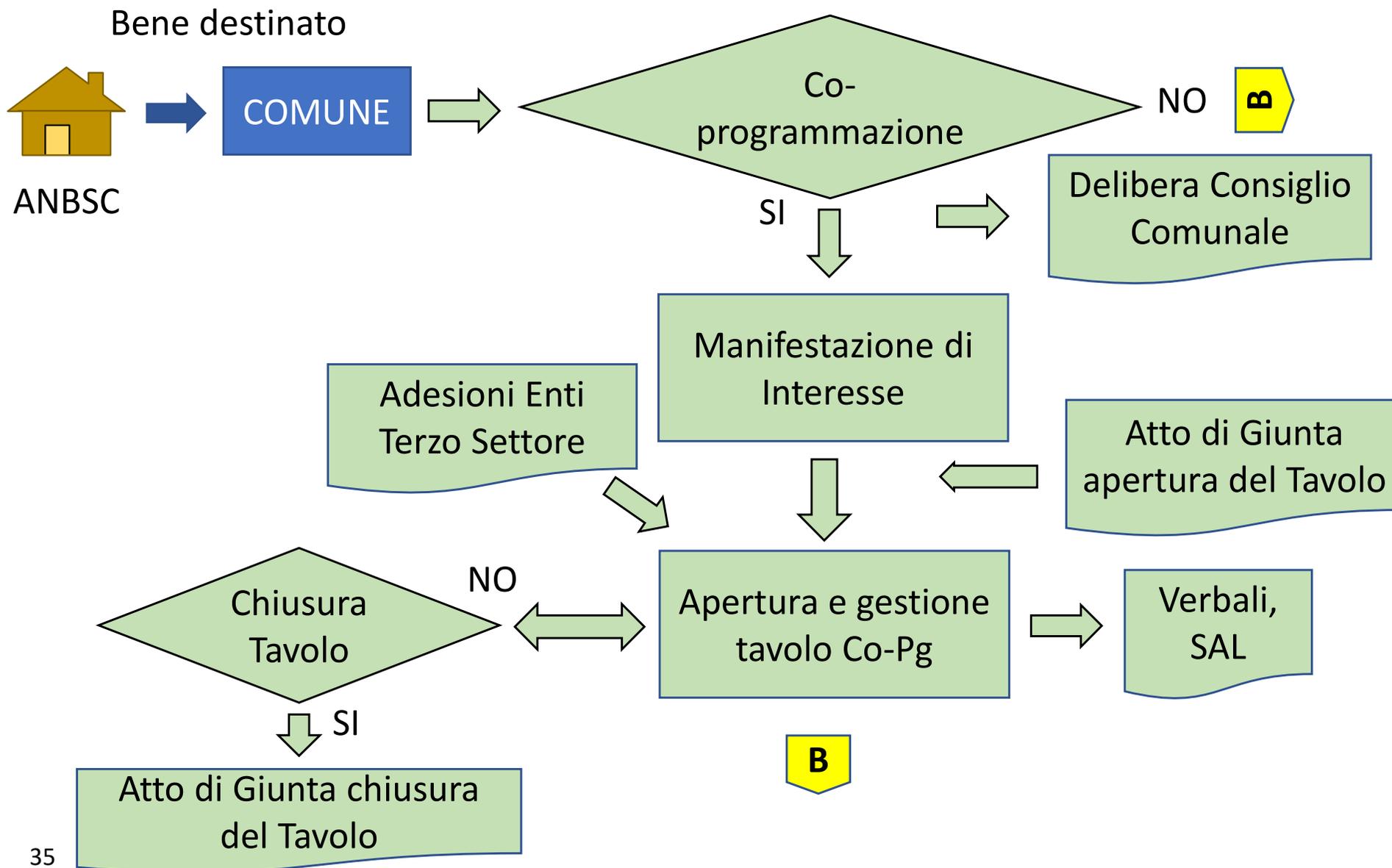
La Tracciabilità dei flussi finanziari

Se nella concessione il concessionario fornisce diverse attività (vitto, alloggio, interventi di sostegno) si viene a costituire una rete di sub contraenti

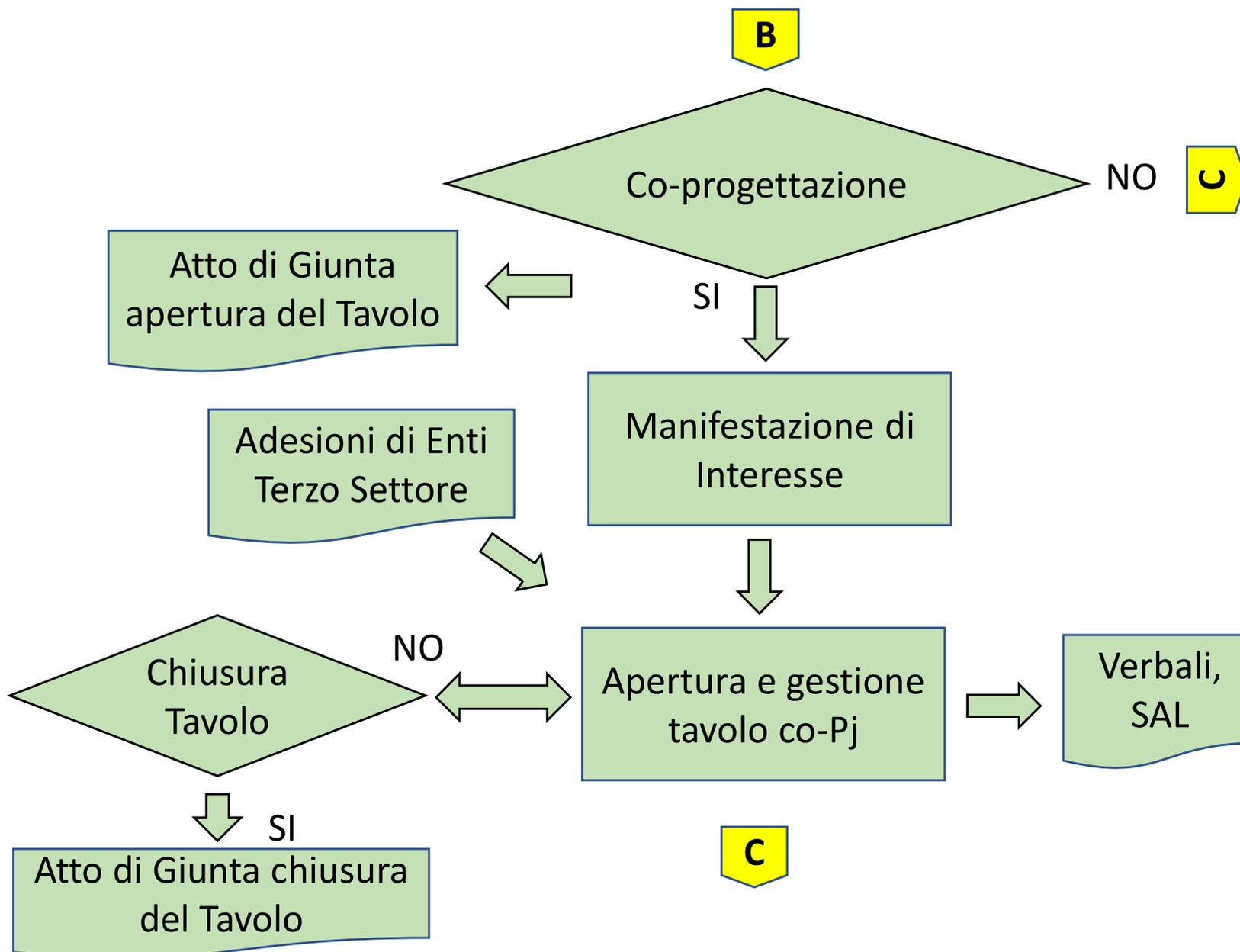
Per quanto riguarda i sub-contratti stipulati dai fornitori, l'ultimo rapporto contrattuale rilevante ai fini della tracciabilità è quello relativo alla realizzazione del bene oggetto della fornitura principale, con esclusione dalla filiera rilevante di tutte le sub-forniture destinate a realizzare il prodotto finito

Processo di coprogrammazione e
coprogettazione
dalla destinazione all'assegnazione del bene
ad Enti del Terzo Settore per scopi di
interesse generale

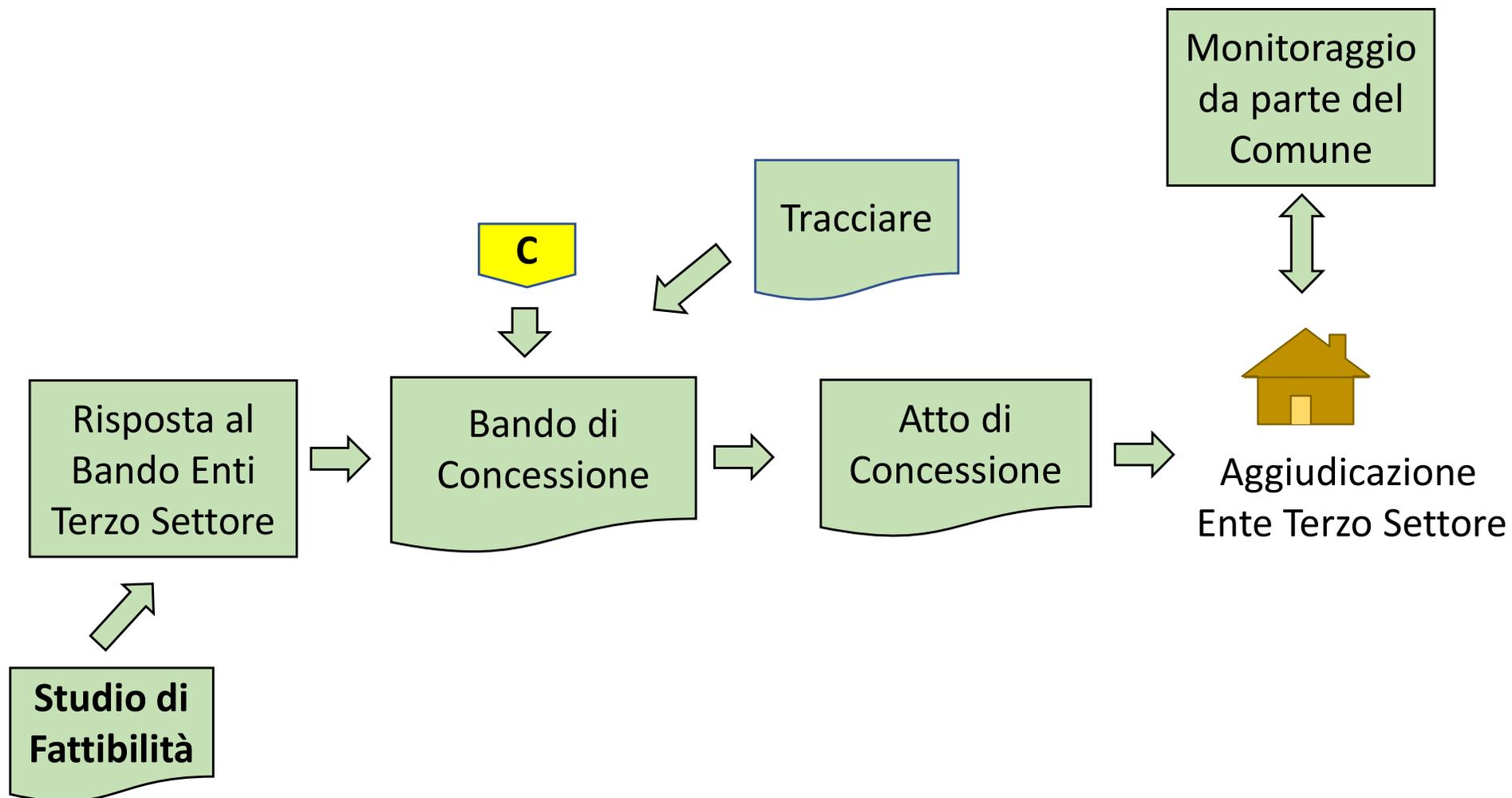
Co-programmazione (Co-Pg)



Co-progettazione (Co-Pj)



Assegnazione del bene



Matrice R.A.C.I.

RESPONSABILE DELLA ATTIVITA' (Responsible R):	è la persona che svolge l'attività - svolge il compito assegnato
RESPONSABILE DEI RISULTATI CONSEGUITI DALLO SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITA' (Accountable A)	è la persona che ha la responsabilità sul risultato dell'attività. A differenza degli altri 3 ruoli, per ciascuna attività questo ruolo deve essere univocamente assegnato
PERSONA COINVOLTA NELLA ATTIVITA' (Consulted C)	sono le persone che il responsabile avrà bisogno di consultare per poter svolgere al meglio il proprio compito, è la persona che aiuta e collabora con il <i>Responsabile</i> per l'esecuzione dell'attività
PERSONA INFORMATA DELLA ATTIVITA' (Informed I)	è la persona che deve essere informata sull'attività

Matrice R.A.C.I.

MATRICE DI ASSEGNAZIONE RESPONSABILITA'/FUNZIONE COMUNALE									
INTEGRAZIONE REGOLAMENTO BENI IMMOBILI CONFISCATI	CONSIGLIO	GIUNTA	PATRIMONIO	POLIZIA LOCALE	INT GENERALE A	INT GENERALE B	INT GENERALE ...	INT GENERALE Z	ETS/ENP
DELIBERA CONS. COMUNALE CO* CON ETS	A	A	R	I	R	R	I	I	R
EMISSIONE MANIFESTAZIONE DI INTERESSE PER CO*									
ATTO APERTURA TAVOLO COPROGRAMMAZIONE	A	A	I	I	I	I	I	I	R
ATTIVITA' DI COPROGRAMMAZIONE	I	I	R	I	R	R	I	I	R
ATTO CHIUSURA TAVOLO COPROGRAMMAZIONE	I	I	R	I	I	I	I	I	R
ATTO APERTURA TAVOLO COPROGETTAZIONE	I	I	R	I	R	R	I	I	R
ATTIVITA' DI COPROGETTAZIONE	I	I	R	I	I	I	I	I	R
ATTO CHIUSURA TAVOLO COPROGETTAZIONE	I	I	R	I	R	R	I	I	R
BANDO DI CONCESSIONE D'USO PER ETS	I	I	C	I	R	R	I	I	R
ATTO DI CONCESSIONE AD ETS	I	I	I	I	R	R	I	I	R
MONITORAGGIO	I	I	R	I	R	R	I	I	C

Analisi S.W.O.T.



Analisi S.W.O.T.

L'analisi SWOT è uno strumento di pianificazione strategica usato per valutare i **punti di forza** (Strengths), **le debolezze** (Weaknesses), **le opportunità** (Opportunities) e **le minacce** (Threats) di un progetto o in un'impresa o in ogni altra situazione in cui un'organizzazione o un individuo debba prendere una decisione per il raggiungimento di un obiettivo. L'analisi riguarda **l'ambiente interno** (analizzando punti di forza e di debolezza) **ed esterno** rispetto al contesto del Comune (analizzando minacce ed opportunità).

Fasi dell'analisi S.W.O.T.

- ❖ si definisce un obiettivo (ad es. definire la tipologia di progetto di riutilizzo di un bene immobile che si vuole assegnare ad ETS)
- ❖ si valuta ogni tipologia di attività di interesse generale e si analizzano:
 - i punti di forza della tipologia di progetto/attività che sono utili e vantaggiose per la specifica attività
 - i punti di debolezza della tipologia di progetto/attività che sono dannose o svantaggiose sulla specifica attività
 - le opportunità: le condizioni esterne che sono utili e facilitano lo svolgimento delle attività
 - le minacce: le condizioni esterne che potrebbero determinare ritardi, danni alla attuazione delle attività

Fasi dell'analisi S.W.O.T.

- ❖ A partire dalla combinazione di questi punti sono definite le azioni da intraprendere facilitare l'avvio delle attività, per cui la matrice SWOT si presenta nella seguente maniera:

Analisi <u>SWOT</u>	Qualità utili all'avvio della attività	Qualità dannose all'avvio della attività
Fattori interni	Punti di forza	Punti di debolezza
Fattori esterni	Opportunità	Minacce

Fasi dell'analisi S.W.O.T.

- ❖ Si stabilisce se l'attività di interesse generale è fattibile rispetto alla analisi SWOT
- ❖ Se l'attività presenta molte aree grigie si dovrà scegliere una diversa attività di interesse generale e l'analisi dovrà essere ripetuta
- ❖ Se l'attività sembra avere una possibilità di attuazione positiva i contenuti della analisi SWOT sono utilizzati come input per la generazione di possibili strategie, utilizzando le seguenti domande:
 - come possiamo utilizzare e sfruttare ogni forza?
 - come possiamo migliorare ogni debolezza?
 - come si può sfruttare e beneficiare di ogni opportunità?
 - come possiamo ridurre ciascuna delle minacce?

Fattori esterni

Metodologia PESTEL

I fattori esterni riguardano molti elementi, fra questi i più importanti sono i fattori:

- ❖ politici
- ❖ economici
- ❖ sociali/culturali
- ❖ legati alle innovazioni tecnologiche
- ❖ legati alla legislazione attuale e imminente
- ❖ ambientali

I fattori interni possono essere visti come punti di forza o di debolezza a seconda del loro impatto sull'attività individuata

DOMANDE?

Grazie!