

Laboratorio beni sequestrati e confiscati alla criminalità *Co-programmazione e Co-progettazione*

Paola Pastorino

16 dicembre 2025

Argomenti

- ❖ Codice del Terzo Settore (CTS)
- ❖ Forme di relazione fra Enti Locali ed Enti del Terzo Settore (ETS) nel Codice del Terzo Settore
- ❖ Relazione fra CTS – CCP
- ❖ I processi (diagrammi di flusso) della Co-programmazione e Co-progettazione

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

Codice del Terzo Settore - Generalità

Il Codice del Terzo Settore (CTS) ha provveduto al riordino e alla revisione complessiva della disciplina vigente in materia di Enti non Profit, definendo, per la prima volta, il perimetro del Terzo Settore e, in maniera omogenea e organica e gli enti che ne fanno parte

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

Enti del Terzo Settore (ETS)

cont.

Sono **ETS**, se iscritti al RUNTS:

- ❖ Organizzazioni di Volontariato (ODV) (artt. 32 e ss.)
- ❖ Associazioni di Promozione Sociale (APS) (artt. 35 e ss.)
- ❖ Enti Filantropici (artt. 37 e ss.)
- ❖ Imprese Sociali, incluse le cooperative sociali (art. 40)
- ❖ Reti Associative (artt. 41 e ss.)
- ❖ Società di Mutuo Soccorso (SoMS) (artt. 42 e ss.)
- ❖ Altri Enti del Terzo Settore (AETS)
- ❖ Enti religiosi civilmente riconosciuti limitatamente allo svolgimento delle attività di interesse generale

Non sono Enti del Terzo Settore

- ❖ *Le Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001*
- ❖ *Le formazioni e le associazioni politiche*
- ❖ *I sindacati*
- ❖ *Le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche*
- ❖ *Le associazioni di datori di lavoro*
- ❖ *Gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti, con le eccezioni specificamente previste ai sensi dell'art. 4, co. 2 del CTS*

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 religiosi
- 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 EELL ed ETS nel Codice del Terzo Settore

Forme di relazione fra EELL 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 EELL 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) 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 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

Co-programmazione

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

Co-progettazione

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
- ❖ per la co-progettazione il relativo procedimento può essere attivato anche tramite richiesta da parte degli ETS, singoli e associati
- ❖ Il procedimento deve essere avviato mediante avviso pubblico da parte del Comune prevedendo le attività di gestione e attuazione del tavolo di co-progettazione
- ❖ 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 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)
- ❖ 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)

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

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

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
- ❖ rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, nonché di prevenzione dei conflitti di interesse
- ❖ Collaborazione e coinvolgimento di 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 il Comune può avere un elenco specifico sul sito istituzionale 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

REGIONE	TOTALE SUB (DEST+AMMIN)
SICILIA	16.601
CAMPANIA	6.235
CALABRIA	5.059
LAZIO	3.963
LOMBARDIA	3.243
PUGLIA	2.871
PIEMONTE	1.189
EMILIA ROMAGNA	1.097
TOSCANA	589
VENETO	482
LIGURIA	477
SARDEGNA	434
ABRUZZO	419
MARCHE	162
UMBRIA	155
FVG	104
BASILICATA	67
VALLE D'AOSTA	39
TAA	24
MOLISE	17
ESTERO	37
ITALIA	43.264

Beni Immobili (sub)

PUD 10 dic 2025

PROVINCIA	TOTALE SUB (DEST+AMMIN)
MILANO	1.528
MONZA-BRIANZA	400
VARESE	240
BRESCIA	239
PAVIA	185
COMO	169
BERGAMO	167
CREMONA	89
MANTOVA	89
LECCO	56
SONDRIO	42
LODI	39
LOMBARDIA	3.243

REGIONE	# ETS
ABRUZZO	3.337
BASILICATA	1.658
CALABRIA	4.563
CAMPANIA	10.706
E-R	11.497
FVG	3.251
LAZIO	14.384
LIGURIA	3.362
LOMBARDIA	19.168
MARCHE	4.258
MOLISE	939
PIEMONTE	10.545
PUGLIA	8.750
SARDEGNA	3.783
SICILIA	10.377
TAA	4.716
TOSCANA	11.199
UMBRIA	2.900
VdA	320
VENETO	10.153
ITALIA	139.866

Numero ETS (RUNTS)

MLPS - 16 dic 2025

PROVINCIA	# ETS
BERGAMO	2.050
BRESCIA	2.601
COMO	1.004
CREMONA	937
LECCO	778
LODI	536
MANTOVA	966
CM MILANO	5.687
MONZA BRIANZA	1.239
PAVIA	1.096
SONDRIO	466
VARESE	1.808
LOMBARDIA	19.168

Relazione fra CTS – NCA*

*Nuovo Codice degli Appalti

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)
- ❖ La 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
- ❖ 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

D.lgs. 36/2023

Art. 6. (Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo Settore)

1. In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi i contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017.

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 sono attivate con Enti del Terzo come da CTS
- b) entrambe le parti devono mettere a disposizione le risorse funzionali al progetto – si tratta di “amministrazione condivisa”
- c) le risorse pubbliche e private possono essere: economiche, beni immobili, beni mobili, risorse umane, risorse materiali e/o immateriali

Eliminazione SMART CIG dal 1° Luglio 2025

- ❖ **Affidamenti < 5.000€:** Utilizzare la piattaforma di e-procurement certificata (Piattaforme di Approvvigionamento Digitale PAD) scelta, compilando e trasmettendo la scheda **AD5** (Affidamento Diretto sotto soglia) alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)
- ❖ **Affidamenti ≥ 5.000€ e < 40.000€:** Acquisire il CIG tramite le piattaforme digitali di approvvigionamento certificate (PAD)
- ❖ **Affidamenti più elevati (es. fino 140k€ per beni/servizi, 150k€ per lavori):** Sempre tramite PAD certificate, usando i flussi previsti dal Nuovo Codice Appalti

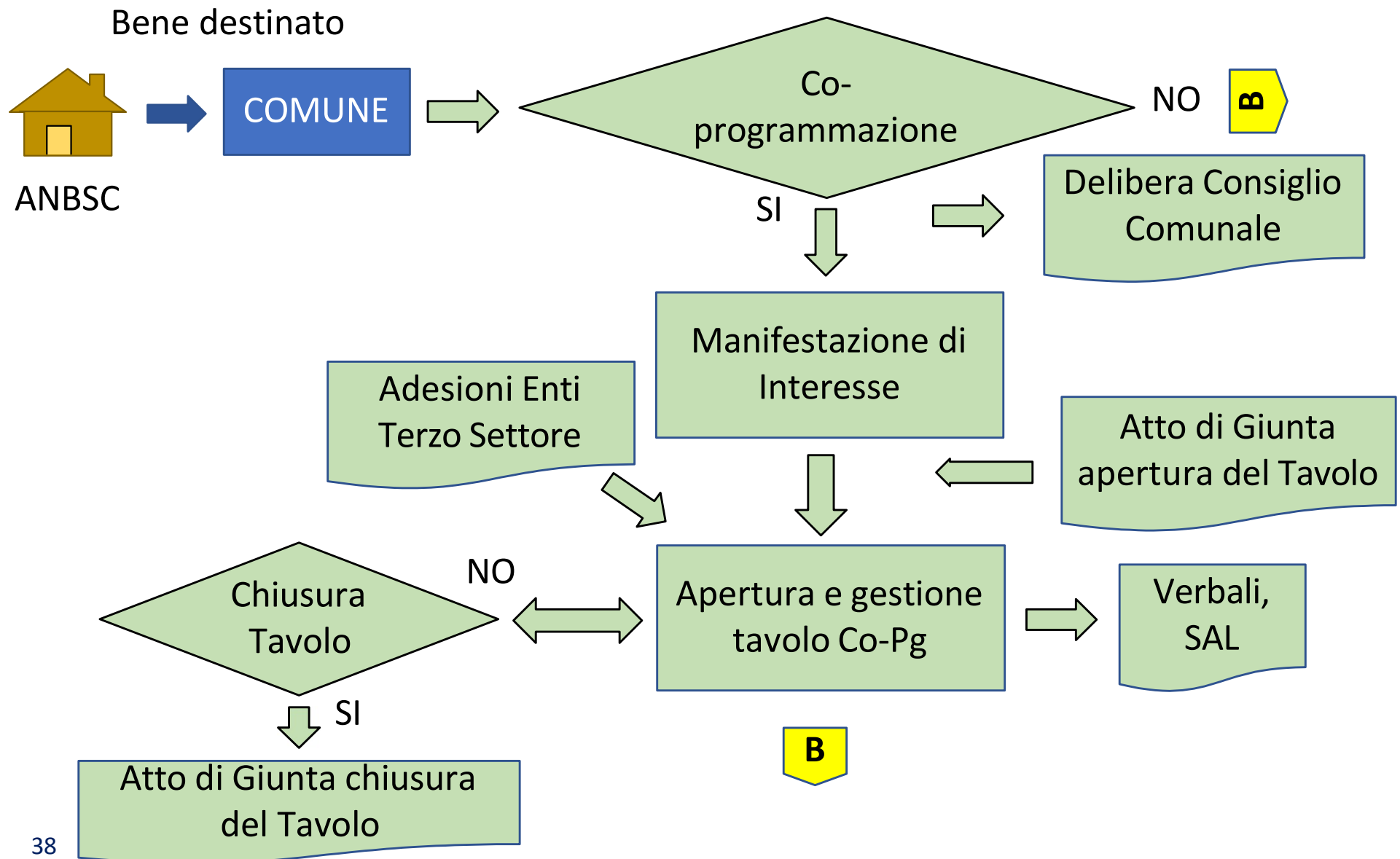
Il monitoraggio nel CTS

- ❖ Le risorse economiche del Comune sono da ricondurre ai contributi (esenti IVA)
- ❖ Disciplinati dall'art 12 della L. n. 241/1990
- ❖ Art. 93, comma 1 e 4 del CTS:

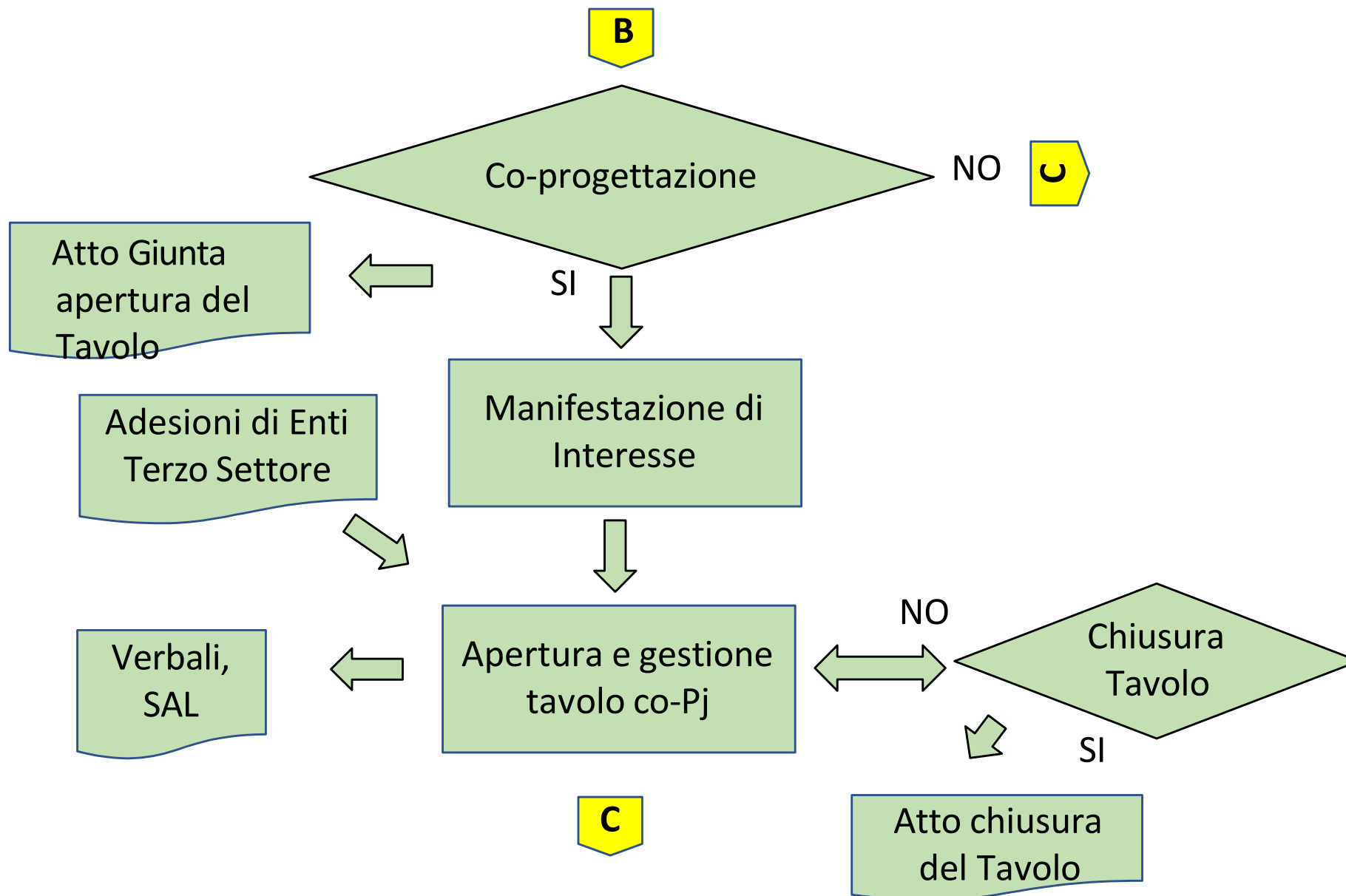
Le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali che erogano risorse finanziarie o concedono l'utilizzo di beni immobili o strumentali di qualunque genere agli enti del Terzo settore per lo svolgimento delle attività statutarie di interesse generale, dispongono i controlli amministrativi e contabili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

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

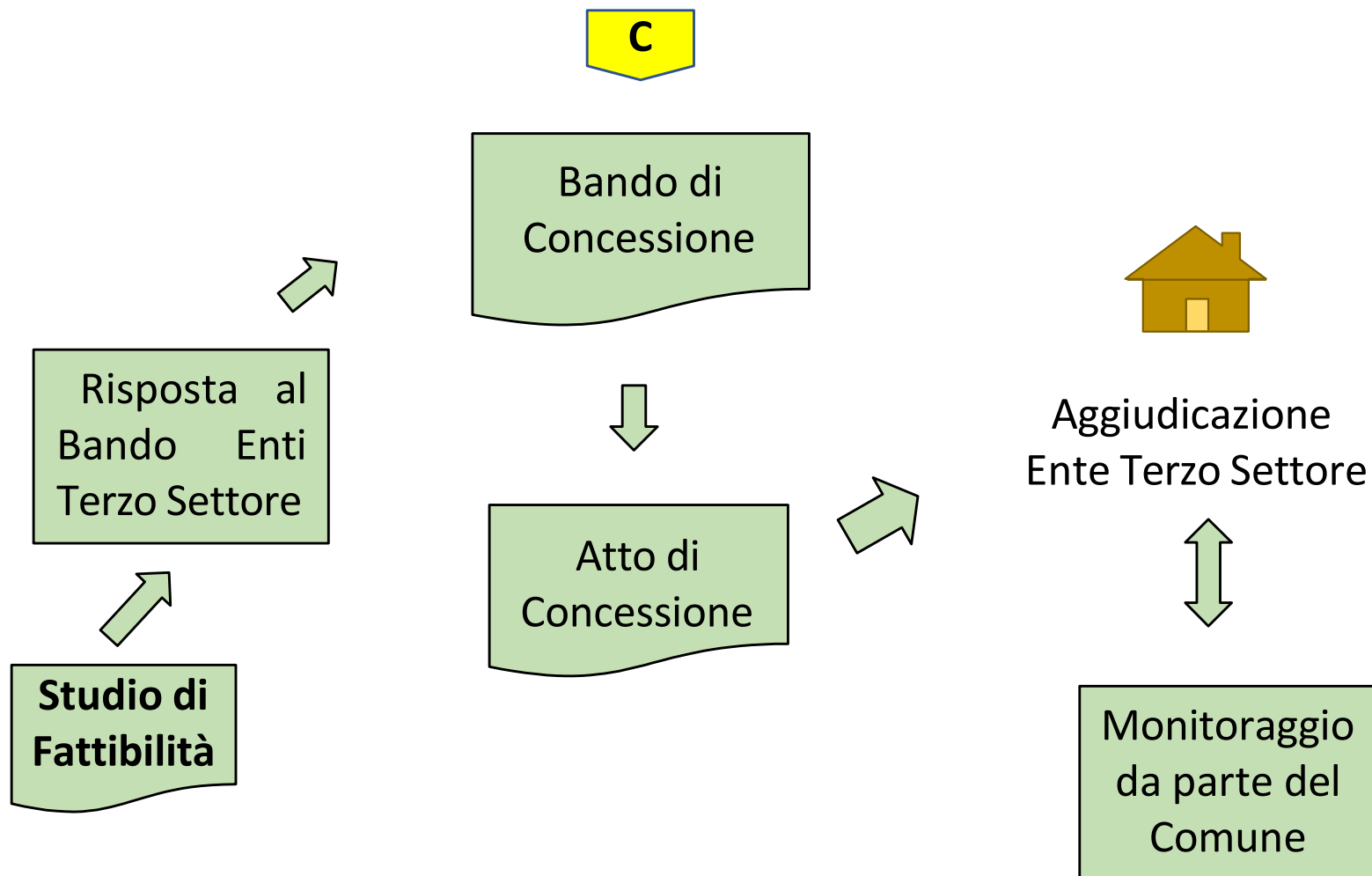
Co-programmazione (Co-Pg)



Co-progettazione (Co-Pj)



Assegnazione del bene



Domande?

Grazie!

Sportellobeniconfiscati@anci.lombardia.it