

Coprogettazione ex art. 55 d.lgs. n. 117/2017 e amministrazione condivisa: il Consiglio di Stato conferma il modello

Note a margine di C.d.S. N° 3082/26 in materia di affidamento di servizi di accoglienza ed housing sociale

1. Il caso

Con una recente sentenza, la Sezione Quinta del Consiglio di Stato si è pronunciata sull'appello proposto avverso una decisione del giudice amministrativo di primo grado, che aveva respinto le doglianze del raggruppamento secondo classificato in una procedura indetta da un'amministrazione comunale per l'individuazione dei soggetti del Terzo settore disponibili alla **coprogettazione e cogestione** di una struttura di accoglienza e di alloggi destinati ad housing sociale, da realizzare anche nell'ambito di un finanziamento PNRR. La procedura, esperita ai sensi degli artt. 55 e 56 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), si era conclusa con l'affidamento ad una ATI risultata prima graduata, mentre il raggruppamento ricorrente era risultato secondo classificato.

2. Le questioni controverse

L'appellante aveva contestato, in sintesi:

- a) la carenza, in capo a tre enti del raggruppamento aggiudicatario, del requisito dell'iscrizione al RUNTS;
- b) la natura asseritamente sinallagmatica del rapporto, in ragione della remunerazione dei fattori produttivi e non del mero rimborso delle spese vive;
- c) la mancata previa coprogrammazione ex art. 55 del Codice del Terzo settore;
- d) la genericità dei criteri di valutazione, l'asserito contrasto con un atto di indirizzo politico che prefigurava un "approccio non competitivo", nonché vari profili di incongruità del piano economico-finanziario dell'aggiudicataria.

3. Il regime transitorio del RUNTS e l'iscrizione delle ONLUS

Sul primo motivo, il Collegio – anche all'esito di apposita istruttoria disposta nel corso del giudizio e della relazione resa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali – ha confermato



l'operatività del regime transitorio di cui all'art. 101, comma 3, del d.lgs. n. 117/2017. La norma consente di assolvere il requisito dell'iscrizione al RUNTS attraverso l'iscrizione ad uno dei registri di settore previgenti, finché non sia perfezionato il passaggio. La conseguenza, condivisa dal Collegio, è che la scelta dell'amministrazione di ammettere alla procedura tutte le ONLUS non è *contra legem*, risolvendosi anzi in una interpretazione coerente con la *ratio* inclusiva del Codice del Terzo settore.

3.1. La questione transitoria delle ONLUS: un'analisi dettagliata

Il punto di partenza è dato dall'art. 4 del d.lgs. n. 117/2017, che identifica gli enti del Terzo settore in quelli iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS) di cui all'art. 45 del medesimo decreto. La disciplina transitoria contenuta nell'art. 101, comma 3, prevede che *“il requisito dell'iscrizione al registro unico nazionale del Terzo settore previsto dal presente decreto, nelle more dell'istituzione del Registro medesimo, si intende soddisfatto da parte delle reti associative e degli enti del Terzo settore attraverso la loro iscrizione ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore”*.

Con il d.m. del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 15 settembre 2020, n. 106 è stato istituito il RUNTS e, *prima facie*, parrebbe dunque venuto meno il regime transitorio. Il meccanismo di operatività si presenta tuttavia complesso, in particolare per gli enti iscritti all'anagrafe delle ONLUS: l'art. 34, comma 3, del medesimo decreto ministeriale prevede infatti che, ai fini del perfezionamento dell'iscrizione nel RUNTS, tali enti siano tenuti a presentare la domanda fino al 31 marzo del periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'art. 101, comma 10, del Codice del Terzo settore.

Proprio in ragione di tale complessità, la Sezione ha disposto un'apposita istruttoria, al fine di chiarire se il regime transitorio – che ha consentito la protrazione dell'iscrizione delle ONLUS nei registri vigenti diversi dal RUNTS – abbia portata generale ovvero rilievo solamente fiscale. Il dubbio interpretativo origina dalla circostanza che l'art. 101, comma 10, del Codice subordina l'efficacia di alcune specifiche disposizioni (originariamente: artt. 77, 79, comma 2-bis, 80 e 86; nel testo novellato, la sola previsione dell'art. 77 in tema di titoli di solidarietà) all'autorizzazione della Commissione europea, su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.



La relazione ministeriale, all'esito di un'approfondita disamina del quadro normativo e richiamando propri precedenti atti di indirizzo nonché disposizioni successive all'avvio del RUNTS, ha motivato l'avviso di considerare le ONLUS come enti del Terzo settore, valorizzando a tal fine l'iscrizione nei registri pregressi. Decisivo è stato il riferimento alla *comfort letter* della Direzione generale Concorrenza della Commissione europea del 7 marzo 2025, con la quale è stata confermata l'applicabilità delle norme in materia di imposte sui redditi degli enti del Terzo settore e di esenzione dall'IRES per gli utili delle imprese sociali accantonati a riserva indivisibile (artt. 79 e 18 del d.lgs. n. 117/2017): da tale presa d'atto consegue il termine del 31 marzo 2026 per la presentazione delle domande di iscrizione al RUNTS da parte delle ONLUS.

Il Consiglio di Stato condivide gli argomenti svolti dalla relazione ministeriale, ritenendo ragionevole l'interpretazione dell'art. 101, comma 3, alla stregua della quale il requisito costitutivo dell'iscrizione al RUNTS può essere soddisfatto dall'iscrizione alla relativa anagrafe delle ONLUS sino alla definitiva iscrizione al Registro unico. Particolarmente significativa è l'osservazione del Collegio secondo cui, *"pur muovendo da un problema e da una qualificazione fiscale, l'effetto della norma è stato quello di una estensione generale del regime transitorio"*, dunque con efficacia non confinata al solo profilo tributario.

Tale estensione è peraltro condizionata al rispetto di precisi presidi sostanziali, individuati dal Collegio in continuità con la disciplina di settore: le ONLUS che intendano avvalersi del regime transitorio devono **redigere bilanci conformi agli schemi ministeriali, pubblicare il bilancio sociale sul sito dell'ente e nominare l'organo di controllo e il revisore dei conti**. Si tratta di requisiti che, nella prospettiva del Collegio, garantiscono trasparenza, accountability e affidabilità patrimoniale dell'ente, scongiurando il rischio che la perdurante operatività del regime transitorio si traduca in un abbassamento degli standard di qualità propri degli ETS pienamente iscritti al RUNTS.

Da ciò la conferma della statuizione di primo grado: non sussistendo, allo stato, un obbligo di iscrizione al RUNTS in capo alle ONLUS, e perdurando il regime transitorio di cui all'art. 101 del Codice del Terzo settore, la scelta dell'amministrazione di ammettere alla procedura tutte le ONLUS non può ritenersi *contra legem*, né illogica; al contrario, la preclusione alla partecipazione di tali enti avrebbe *"ridotto in maniera irrazionale ed indiscriminata la platea degli ETS"*, sottraendo all'amministrazione l'apporto di soggetti tradizionalmente attivi nel comparto solidaristico.



4. Il cuore della decisione: la coprogettazione come modulo di amministrazione condivisa

È sul tema della coprogettazione che la sentenza offre i passaggi di maggiore interesse sistematico, riallacciandosi alla nota giurisprudenza inaugurata da Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131, che ha enucleato la nozione di *“amministrazione condivisa”* quale modello alternativo a quello del profitto e del mercato, oggi recepito anche dall’art. 6 del d.lgs. n. 36/2023.

Il Consiglio di Stato richiama il proprio precedente, Sez. V, 22 maggio 2024, n. 4540, per ribadire che i moduli di azione tra pubblica amministrazione e soggetti del Terzo settore *“pongono in luce un rapporto giuridico improntato al principio solidaristico e di sussidiarietà orizzontale, differente dal rapporto giuridico sinallagmatico”*. Da ciò discendono i corollari operativi affermati nella sentenza in commento.

4.1. Natura compensativa, non corrispettiva, delle risorse

Le risorse erogate nell’ambito della coprogettazione hanno natura di **contributi ex art. 12 della legge n. 241/1990** e non di corrispettivo: l’importo è dunque erogabile soltanto a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute, rendicontate e documentate, con possibili riduzioni *a consuntivo* qualora il piano economico-finanziario rendicontato risulti inferiore alle previsioni. Tale qualificazione esclude la sinallagmaticità del rapporto e con essa la rilevanza della prospettata questione di rinvio pregiudiziale alla CGUE.

Particolarmente significativo è il chiarimento sul **costo del lavoro**: la relazione ministeriale, condivisa dal Collegio, ha ritenuto che le voci attinenti alla remunerazione del fattore lavorativo – sia dipendente che autonomo – possano costituire spese ammissibili e oggetto di rimborso, nei limiti del progetto e del piano finanziario, e nel rispetto delle quote di cofinanziamento. Ciò anche in coerenza con l’art. 16 del Codice del Terzo settore, che riconosce ai lavoratori degli enti del Terzo settore un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi: i relativi costi non sono dunque comprimibili. Restano invece estranee al perimetro del rimborso le prestazioni gratuite dei volontari, che per definizione non integrano attività lavorativa retribuita.

4.2. Coprogrammazione e coprogettazione: non necessaria separazione delle fasi



Sul rapporto tra le due fasi, il Consiglio di Stato afferma un principio di rilievo applicativo: *“non è evincibile dall’art. 55, commi 2 e 3, una necessaria separazione tra le due fasi”*. Anche le Linee guida di cui al d.m. 31 marzo 2021, n. 72, pur scandendo i sub-procedimenti, valorizzano la *“dimensione dell’istruttoria partecipata e condivisa”*.

Nel caso di specie, la coprogrammazione è stata ravvisata nel procedimento sfociato nell’approvazione di un piano strategico di sviluppo del welfare comunale, adottato con deliberazione consiliare, che ha originato l’atto di indirizzo definitorio del modello di gestione e, a valle, l’avviso di istruttoria pubblica. Il principio: la coprogrammazione non deve necessariamente assumere veste autonoma e formale rispetto alla coprogettazione, potendo essere integrata da atti di pianificazione strategica partecipata che precedano e fondino la successiva fase progettuale.

4.3. Selettività della procedura e principi di parità di trattamento

La sentenza chiarisce inoltre che il carattere selettivo della procedura non confligge con l’asserito *“approccio non competitivo”* voluto dall’atto di indirizzo politico. L’art. 55, comma 4, del d.lgs. n. 117/2017 impone infatti che l’individuazione dell’ente del Terzo settore con cui avviare il partenariato avvenga nel rispetto dei principi di **trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento**: principi che richiedono, oltre alla predeterminazione dei criteri, una *scelta selettiva* o, meglio, una *“valutazione comparativa”*. Il riferimento dell’atto di indirizzo all’*“approccio non competitivo”* va dunque inteso come scelta alternativa rispetto alla regola dell’evidenza pubblica finalizzata all’aggiudicazione di un appalto, ma non come rinuncia ad ogni momento valutativo comparativo.

4.4. Profilo flessibile della proposta progettuale

Coerentemente con la natura del modulo, il Collegio ribadisce che, nel procedimento di coprogettazione, la proposta progettuale ha valore di massima ed è suscettibile di essere modificata *in itinere*, attraverso l’azione continua del Tavolo di coprogettazione. Anche i criteri di valutazione, pur dovendo essere sufficientemente dettagliati, non sono tenuti a raggiungere il livello di precisione proprio delle procedure ad evidenza pubblica, difettando il profilo causale della sinallagmaticità ed emergendo *“un rapporto di collaborazione fra enti pubblici ed ETS, necessariamente più dinamico”*.



5. Conclusioni operative

La pronuncia consolida un orientamento di estrema utilità per gli enti pubblici e per gli operatori del Terzo settore. In sintesi, dalla sentenza si ricavano i seguenti principi operativi:

- **autonomia del modello:** la coprogettazione ex art. 55 CTS è alternativa al modello sinallagmatico dell'appalto; il rapporto si caratterizza per natura solidaristica e sussidiarietà orizzontale;

- **rimborso e non corrispettivo:** le erogazioni hanno natura compensativa e configurano contributi ex art. 12 l. n. 241/1990; il costo del lavoro è ammissibile a rimborso, ma non comprimibile sotto i livelli contrattuali collettivi (art. 16 CTS);

- **integrazione tra coprogrammazione e coprogettazione:** l'art. 55 non impone una separazione formale; piani strategici partecipati possono assolvere alla funzione di coprogrammazione;

- **selettività necessaria:** l'applicazione dei principi di imparzialità e parità di trattamento (art. 55, comma 4, CTS) impone una valutazione comparativa, anche in assenza di una procedura competitiva in senso tecnico;

- **regime transitorio RUNTS:** fino alla scadenza del termine del 31 marzo 2026 (e nelle more dell'iscrizione definitiva), le ONLUS iscritte ai registri di settore conservano la qualità di ente del Terzo settore ai fini della partecipazione alle procedure di coprogettazione.

L'insieme di queste indicazioni conferma la coprogettazione quale strumento di costruzione delle politiche pubbliche, dotato di autonomia funzionale e tipologica rispetto alle procedure dell'evidenza pubblica, ma comunque presidiato dai principi generali dell'azione amministrativa.

Maggio 2026

