



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU

A tutti gli ATS affidatari delle misure PNRR “Inclusione e Coesione”

**OGGETTO:** Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Missione 5 “Inclusione e Coesione”, Componente 2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”, Sottocomponente 1 “Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale” - Chiarimenti in merito all'istituto della co-progettazione di cui agli artt. 55 e ss. del d.lgs. n. 117 del 2017.

Sono pervenuti da parte di alcuni ATS ammessi al finanziamento a valere sull'avviso pubblico n. 1/2022 PNRR diversi quesiti riguardanti il ricorso all'istituto della coprogettazione di cui all'articolo 55 del d.lgs. n.117/2017 (Codice del Terzo settore) ed alle attività per le quali l'istituto in questione è attivabile.

Il primo ambito di questioni riguarda i contenuti delle attività oggetto di coprogettazione, al fine di conoscere se sia configurabile l'esperimento di un siffatto procedimento amministrativo allorquando la P.A. ha ben identificato nei loro contenuti le attività da realizzare. Al riguardo, si deve ricordare che l'articolo 55, comma 1 del Codice del Terzo settore richiede a tutte le PP.AA. di assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale. Come evidenziato nel D.M. n.72/2021, recante le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55 -57 del decreto legislativo n. 117 del 2017, *“il coinvolgimento attivo significa, anzitutto, sviluppare sul piano giuridico forme di confronto, di condivisione e di co-realizzazione di interventi e servizi in cui tutte e due le parti – ETS e PP.AA. – siano messi effettivamente in grado di collaborare in tutte le attività di interesse generale... Nell'ambito di una procedura d'appalto è l'ente pubblico a definire sostanzialmente tutto, ad eccezione dello spazio, lasciato dagli atti della procedura, al contenuto dell'offerta dell'operatore economico concorrente. Il rapporto di collaborazione sussidiaria, che connota gli istituti del Codice del Terzo settore, è – per tutta la durata del rapporto contrattuale/convenzionale – fondato sulla co-responsabilità, a partire dalla co-costruzione del progetto (del servizio e/o dell'intervento), passando per la reciproca messa a disposizione delle risorse funzionali al progetto, fino alla conclusione delle attività di progetto”*. Inoltre, muovendo dalla disciplina prevista dal codice dei contratti pubblici, in ordine alla programmazione, progettazione ed affidamento della realizzazione di lavori, è conseguentemente evidente la diversità fra la causa del contratto di appalto rispetto quella della convenzione regolante l'attività di collaborazione.

In tale prospettiva, pertanto, è incompatibile con tale caratterizzazione dell'istituto in parola l'avviso pubblico o il documento progettuale di massima eventualmente allegato all'avviso medesimo che già contenga un'indicazione dettagliata dei servizi da realizzare, sicché la configurazione di questi ultimi

non costituisce più la risultanza *ex post* dell'apporto plurale dei diversi soggetti che hanno partecipato al tavolo di coprogettazione, ma espressione di una valutazione *ex ante* unilateralmente fatta dalla P.A. In questi casi, pertanto, si deve ritenere che il percorso correttamente esperibile da parte della P.A. è il procedimento dell'appalto di servizi, disciplinato dal codice dei contratti pubblici, *ratione temporis* applicabile alla concreta fattispecie.

Il secondo ambito di questioni attiene più specificamente ai peculiari contenuti della Missione 5 *"Inclusione e Coesione"* del PNRR, *Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore"*, *Sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale"*. In quest'ultimo ambito, tra le linee di attività finanziabili, è prevista anche la realizzazione di interventi infrastrutturali: tali investimenti sono diretti al miglioramento del sistema di protezione di famiglie e bambini fragili, ad assicurare la massima autonomia e indipendenza di persone anziane non autosufficienti, a favorire la deistituzionalizzazione di persone anziane, senza dimora o in condizione di precarietà abitativa, a contrastare il fenomeno del burn out tra gli operatori sociali. Gli interventi sono, inoltre, volti all'avvio di percorsi di vita autonoma ed indipendente destinati a persone con disabilità e all'incremento di infrastrutture per l'accoglienza di persone in condizioni di povertà materiale e disagio abitativo.

Gli ATS richiedenti intendono conoscere se sia ammissibile affidare la realizzazione dell'intero progetto, incluse dunque le attività di ristrutturazione dell'immobile (che può anche essere messo a disposizione da parte dell'ETS con il quale è stato instaurato il rapporto di collaborazione) e la fornitura di servizi, utilizzando l'istituto della coprogettazione e, in caso positivo, se l'ETS partner della coprogettazione possa individuare e attraverso quali modalità il soggetto chiamato alla realizzazione dell'intervento infrastrutturale.

La risposta ai quesiti posti deve partire dall'inquadramento teleologico degli interventi a titolarità di questa Amministrazione: la dichiarata finalità solidaristica di sostegno a soggetti che versano in condizioni di fragilità fa emergere una stretta connessione funzionale tra l'intervento strutturale e le attività di interesse generale da svolgersi nell'immobile oggetto dell'intervento, sicché la stessa finanziabilità della ristrutturazione dell'immobile trova la sua giustificazione in quanto preconditione di realizzazione delle attività di interesse generale, nella cui concreta implementazione possono essere conseguiti gli obiettivi di inclusione sociale che connotano la stessa Missione 5.

Pertanto, il descritto nesso giustifica la possibilità di contemplare tra le attività oggetto di coprogettazione anche interventi di riqualificazione o di ristrutturazione edilizia. Poiché tali interventi non possono essere realizzati, nella maggior parte dei casi, direttamente dagli ETS in ragione della loro finalità, attività e struttura organizzativa, questi ultimi saranno chiamati a delegare la loro realizzazione ad un soggetto terzo: si tratta, a ben vedere, di una delega necessitata dalla legge, nonché dalla tipologia degli interventi, in quanto la realizzazione di tali lavori non può prescindere dal possesso dei requisiti di qualificazione in capo all'operatore economico, nonché dei requisiti di esperienza e di professionalità dei progettisti prescelti. Per altro verso, nell'individuazione di detto operatore, se da un lato gli ETS non sono configurabili come stazioni appaltanti tenute all'applicazione del codice dei contratti pubblici, dovranno comunque attivare, in ragione della natura pubblica del finanziamento destinato a copertura dei lavori in parola, procedure ispirate ai principi del suddetto codice dei contratti pubblici (pubblicità, trasparenza, imparzialità, parità di trattamento, concorrenza, risultato), in continuità con precedenti documenti di prassi di questo Ministero (cfr. circolare n. 2 del 2 febbraio 2009), in tema di FSE. A tale ultimo riguardo possono essere considerate, quali parametri di riferimento, atti ad assicurare il rispetto dei richiamati principi, le modalità di scelta degli operatori economici previste dalle corrispondenti disposizioni della vigente disciplina in materia di contratti

pubblici (a mero titolo esemplificativo, le ipotesi di affidamento diretto senza e con richiesta di preventivi, quelle delle procedure negoziate con invito di operatori economici, avuto riguardo agli scaglioni di importo dell'affidamento). Quanto sopra sarà applicabile sia nell'ipotesi di immobili pubblici messi a disposizione dell'ETS sia nella diversa ipotesi di immobili di proprietà dell'ETS da quest'ultimo messi a disposizione nell'ambito della coprogettazione.

Al fine di chiarire la portata dei principi suesposti e di agevolarne l'applicazione, di seguito si fornisce risposta, a titolo esemplificativo, ad alcune questioni problematiche emerse in relazione al coinvolgimento degli enti del terzo settore nella realizzazione degli Investimenti della Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" del PNRR.

1. *L'affidamento dei lavori infrastrutturali e l'erogazione dei servizi possono essere affidati ad un ETS identificato ai sensi degli artt. 55 e ss. del Codice del Terzo Settore?*

R: in considerazione dello stretto legame funzionale che intercorre tra la componente infrastrutturale e le attività di interesse generale da svolgersi nell'immobile oggetto dell'intervento, si ritiene possibile ricorrere all'istituto della co-progettazione anche per la realizzazione di interventi di riqualificazione o di ristrutturazione edilizia.

2. *Nei casi di cui al punto n. 1, può l'ETS a sua volta individuare un soggetto terzo a cui attribuire la realizzazione dell'intervento infrastrutturale?*

In tali ipotesi, in ragione della particolare natura e delle finalità istituzionali degli enti del terzo settore, gli interventi edilizi dovranno di regola essere affidati dagli ETS a soggetti terzi dotati dei requisiti di qualificazione, esperienza e professionalità imposti dalla normativa vigente. A questo fine, pur non essendo sottoposti alla disciplina del codice dei contratti pubblici, gli ETS saranno nondimeno tenuti ad individuare tali soggetti tramite procedure ispirate ai principi del suddetto codice, in ragione del carattere pubblico del finanziamento. Tali procedure dovranno essere documentate in forme adeguate, così da assicurare la conoscibilità delle scelte effettuate.

3. *Gli ETS che si configurino come soggetti realizzatori dell'intervento PNRR in accordo con i Soggetti Attuatori (ATS/Comuni) devono agire nel rispetto delle previsioni normative che si applicano a questi ultimi e, nello specifico, del d.lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii., nonché nel rispetto dell'obbligo di avvalersi di una Centrale Unica di Committenza per tutti gli appalti PNRR?*

R: in considerazione di quanto affermato al punto n. 2, si ribadisce che gli enti del terzo settore non rientrano nel campo di applicazione soggettivo del codice dei contratti pubblici (cfr. artt. 30, comma 8, d.lgs. n. 50 del 2016 e 6, comma 1, d.lgs. n. 36 del 2023). Ciononostante, resta ferma la necessità di adottare procedure ispirate ai principi del codice dei contratti pubblici nell'individuazione degli operatori economici cui delegare gli interventi di riqualificazione o di ristrutturazione edilizia.

4. *Gli ETS vincitori delle manifestazioni di interesse devono produrre oltre al DURC la fidejussione assicurativa?*

R: con riferimento alla fideiussione, sia essa prestata a titolo di garanzia provvisoria (art. 93, d.lgs. 50 del 2016) ovvero di garanzia definitiva (art. 103, d.lgs. 50 del 2016), si ribadisce che, non applicandosi alla fattispecie in esame la disciplina del codice dei contratti pubblici, l'ETS non è obbligato a prestare tale garanzia. Tuttavia, ciò non esclude che nella convenzione che regola i rapporti tra Soggetti Attuatori (ATS/Comuni) ed ETS possa essere introdotto l'obbligo di prestare una garanzia fideiussoria, in coerenza con le modalità di erogazione del finanziamento all'ETS ivi disciplinate.

5. *L'art. 47 del decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, relativo alla "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", rubricato "Pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC" si applica anche alle procedure di co-progettazione ai sensi del Codice del Terzo Settore?*

R: il perimetro di applicazione dell'art. 47 del d.l. n. 77 del 2021 è stabilito al comma 1, il quale contiene un espresso riferimento *«alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 e dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021»*.

In base all'ampia formulazione della norma, sembra possibile ricondurre anche le procedure di co-progettazione all'interno dell'alveo dell'art. 47 *cit.*, tenendo conto della particolare forma di attivazione del partenariato disciplinato dal codice del Terzo settore e ferma restando la necessità di verificare, di volta in volta, la sussistenza degli specifici presupposti stabiliti dai commi 2 e ss. della medesima disposizione.

L'Unità di Missione ha in corso la predisposizione del Manuale per i soggetti attuatori degli interventi delle Misure "Inclusione e coesione" che darà indicazioni puntuali sulle procedure di rendicontazione nonché relativamente ai giustificativi da inserire sul sistema informativo REGIS anche per la tipologia di costo "Affidamenti agli enti del terzo settore".

IL DIRETTORE GENERALE della DG della lotta alla povertà e alla programmazione sociale  
Dr. Paolo Onelli

IL DIRETTORE GENERALE della DG del terzo settore  
Dr. Alessandro Lombardi

IL DIRETTORE GENERALE dell'Unità di Missione PNRR  
Dott.ssa Marianna D'Angelo

*Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli articoli 20 e 21 del D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 "Codice dell'Amministrazione Digitale" e s.m.i.*