



## NOTA OPERATIVA CENTRALIZZAZIONE DELLA COMMITTENZA PNRR E PNC

### Quadro giurisprudenziale e normativo alla luce della sentenza Tar 212/2013 e del Dl Pnrr-3

L'**obbligo di centralizzare le gare** per i Comuni non capoluogo di provincia di cui all'art. 37, comma 4 del Codice dei contratti (CCP), prima **sospeso in via generalizzata** dall'art.1 del decreto legge 32/2019<sup>1</sup>, è stato poi **ripristinato per gli interventi finanziati con i fondi del Pnrr** dall'art. 52, comma 1 del DL n. 77/2021 (convertito in legge n. 108/2021).

Un successivo intervento normativo, operato con l'articolo 10, comma 1 del decreto legge 176/2022 (conv. in legge 6/2023)<sup>2</sup> ha circoscritto tale obbligo **esclusivamente agli appalti di importo superiore alle soglie** di 150.000 euro per i lavori e 139.000 euro per servizi e forniture, con esclusione quindi degli affidamenti di importo inferiore a tali soglie.

Proprio in relazione a tale quadro normativo si è pronunciato il Tar Lombardia, Sez. IV, con la [sentenza 23 gennaio 2023, n.212](#) che ha richiamato **il regime transitorio di qualificazione dell'art. 216, comma 10 del CCP** che dispone che i requisiti di qualificazione siano soddisfatti mediante la sola iscrizione all'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), precisando «*Segnatamente, per le opere afferenti al PNRR, in applicazione dell'art. 37 comma 4 [del Codice] e dell'art. 52, co. 1.2 [del DL 77/2021], la stazione appaltante, qualora sia Comune non capoluogo di provincia, dovrà procedere secondo una delle modalità indicate di seguito: ricorrendo a una **centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati**; (Si ricorda, a tal proposito, che non essendo stato ancora emanato il DPCM sulla qualificazione delle stazioni uniche appaltanti, CUC e Soggetti Aggregatori di cui all'articolo 38 del Codice degli Appalti, il Comune non capoluogo di provincia potrà ricorrere anche a CUC e Soggetti Aggregatori **non qualificati**); mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, **ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza o stazioni uniche appaltanti nelle forme previste dall'ordinamento [forme convenzionali del T.U Enti Locali o societarie del T.U. Società Pubbliche]**; ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta; ricorrendo ad Unioni di Comuni, Province, Città metropolitane o Comuni capoluogo di provincia anche non qualificati; ricorrendo ai soggetti aggregatori qualificati di diritto ex articolo 38 co. 1 del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.»<sup>3</sup>*

Soltanto con l'entrata in vigore del nuovo Codice (art. 63 e All. II.4 dello schema di decreto legislativo)<sup>4</sup> sarà introdotto un nuovo regime di qualificazione; **fino ad allora l'unica normativa applicabile è quella del richiamato regime transitorio.**

Ne consegue che allo stato possono espletare le gare PNRR, purché iscritti all'AUSA, tutti i soggetti indicati all'art. 37, comma 4 del Codice, dunque, anche le Centrali tra Comuni associati o consorziati nelle forme previste dal d.lgs. n. 267/2000 (T.U Enti Locali) o dal d.lgs. n. 176/2016 (T.U. Società Pubbliche) **tra cui figura, come noto, anche Asmel Consortile scarl.**

Asmel Consortile, come anzidetto, rientra nella tipologia di Centrale di committenza di cui all'art. 37, c.4 del vigente Codice in quanto è interamente costituita con capitale pubblico **ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. e) del D.Lgs. n.175/2016 (T.U. Società Pubbliche).**

<sup>1</sup> La sospensione per gli appalti e le concessioni finanziati dagli enti con fondi propri è stata estesa sino a fine 2023 dall'art. 10 del DL 13/2023, cd decreto Pnrr-3.

<sup>2</sup> Lo stesso articolo 10, al comma 2-ter ha anche introdotto una "sanatoria" per le gare svolte dai Comuni non capoluogo senza rispettare l'obbligo di ricorrere a forme di centralizzazione degli affidamenti. La disposizione, da un lato, fa riferimento alle «procedure già in corso di attivazione»; dall'altro, fa salve «le procedure attuate dai comuni non capoluogo alla data del 31 dicembre 2022». Tenuto conto anche delle considerazioni espresse nella sentenza 212/2023, si potrebbe ritenere che la sanatoria operi solo per le procedure che si siano concluse con un provvedimento di aggiudicazione definitiva, il solo idoneo a creare una posizione suscettibile di tutela giuridica in capo al concorrente aggiudicatario. A riguardo anche l'interpretazione estensiva della Faq n. 10/2023 del Ministero dell'Interno rischia di essere smentita qualora fosse sottoposta al vaglio del giudice amministrativo.

<sup>3</sup> Il novero dei soggetti legittimati a operare a favore dei Comuni non capoluogo di provincia è esteso dal Decreto legge n. 13 del 24 febbraio 2023, all'articolo 17, comma 2, includendo le società inhouse delle amministrazioni centrali titolari degli interventi Pnrr.

<sup>4</sup> Lo schema di decreto legislativo sul nuovo CCP è in fase di approvazione definitiva da parte del Cdm entro il 31 marzo.



## Attività di Centralizzazione delle committenze per il PNRR

Nello specifico degli investimenti PNRR/PNC, Asmel Consortile, assolve l'obbligo di centralizzazione delle committenze per conto degli enti locali (e loro SA/CUC unionali e convenzionali) per tutti gli adempimenti pre e post aggiudicazioni, anche per appalti integrati *semplificati*, svolgendo accertamenti di conformità di documenti progettuali e dei contratti come da Faq Pnrr pubblicate, rendicontazione su sistema ReGiS, ecc.

Le gare PNRR sono gestite dalla Centrale di Committenza Asmel Consortile individuando uno specifico RUP interno all'Ente che si affianca al RUP della Centrale di committenza, ciascuno responsabile delle fasi di propria competenza, nel rispetto delle linee guida Anac n. 3. La modalità del "doppio Rup" è quella conforme ai recenti pareri MIMS prot. n. 1673/2023 e 1662/2022<sup>5</sup>. Ed è la modalità formalmente descritta dal nuovo Codice che distingue le figure del Responsabile (unico) del Progetto e quelle del Responsabile (della fase) di procedimento (art.15 d.lgs. nuovo CCP).

## Attività di Committenza ausiliarie

Asmel Consortile espleta, a richiesta, anche attività ausiliarie e di supporto specialistico ai RUP non rientranti nelle attività di centrale di committenza e connessi al proprio oggetto sociale (consulenze sullo svolgimento o sulla progettazione degli interventi o sull'esecuzione, ecc.).<sup>6</sup>

Inoltre, il recente intervento normativo operato con l'articolo 24, comma 2, del decreto legge n. 13 del 24 febbraio 2023, ha riconosciuto espressamente la possibilità per i sindaci, ai quali già spettano i poteri di commissari straordinari per l'[edilizia scolastica](#), di *avvalersi del supporto di società da essi controllate, anche per i servizi di committenza*.

Oltre che a livello normativo e giurisprudenziale tali attività sono riconosciute anche dalla recente [delibera ANAC n.35 del 25 gennaio 2023](#) intervenendo su un procedimento di gara di un Comune socio di Asmel Consortile<sup>7</sup>.

Con il [Comunicato del 1° febbraio](#), Anac ha fatto presente che non è possibile, da parte degli enti locali, ai fini dei servizi ausiliari e di supporto ai Rup, ricorrere a soggetti privi dei requisiti necessari per la qualificazione quale società in house; in questo caso gli affidamenti devono avvenire nel rispetto della disciplina del codice appalti.

Per ASMEL Consortile l'iter di riconoscimento della qualifica di società "in house" è attualmente in corso<sup>8</sup> e si applica la disposizione dell'art. 192 del Codice in base alla quale, nelle more dell'istruttoria, la richiesta di iscrizione già abilita gli enti a porre in essere tali affidamenti.

Infine, tenuto conto del ruolo di controllo sulle società in house attribuito dal nuovo Codice all'Autorità Antitrust, si segnala la [nota n. S3180 del 3 febbraio](#) con la quale l'Autorità «*prende atto con favore del contenuto dei nuovi articoli 2, 13 e 14 dello Statuto di ASMEL [approvati dall'assemblea del 12 dicembre 2022] che, nel complesso, appaiono tali da far venire meno le preoccupazioni concorrenziali sopra ricordate*», riconoscendone pertanto la conformità al modello in house providing.

## Corrispettivi

Si conferma la possibilità di espletamento delle diverse attività, sia di centralizzazione delle committenze, sia di committenza ausiliaria nei limiti massimi dell'1% del valore dell'opera, da imputarsi sulle economie disponibili derivanti dai ribassi o sui quadri economici dei finanziamenti, dunque ben al di sotto dei limiti fissati dal richiamato articolo 24, commi 1 e 2 (non superiore al 3% del valore dell'opera).

<sup>5</sup> Si tratta dei pareri prot. n. [1673/2022](#) e n. [1662/2022](#) sui compiti del RUP, per l'acquisizione dei CIG e per il momento corretto della sua nomina.

<sup>6</sup> Ai sensi della richiamata lett. e), art. 4, c.2, del T.U. Società Pubbliche svolge «*servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie ...*».

<sup>7</sup> Superando dubbi interpretativi sulla possibilità di espletamento di servizi ausiliari e di supporto tecnico-specialistico della precedente delibera 570/2022.

<sup>8</sup> Si veda l'iter della richiesta di iscrizione all'Elenco prot. n. 0034330 del 5.5.2022 su <https://dati.anticorruzione.it/#/inhouse>.



### Soglie affidamenti Pnrr

Tabella 1 – Tabella Soglie affidamenti LLPP

TABELLA SOGLIE LAVORI		
IMPORTO	MODALITÀ DI AFFIDAMENTO	OBBLIGHI DI AFFIDAMENTO
< 150.000 €	<b>AFFIDAMENTO DIRETTO</b> <i>Anche senza consultazione di più operatori economici</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ AUTONOMO UTILIZZO STRUMENTI TELEMATICI</li> <li>→ APPLICAZIONE PRINCIPIO DI ROTAZIONE</li> <li>→ AFFIDAMENTI A SOGGETTI CON PREGRESSE E DOCUMENTATE ESPERIENZE ANALOGHE A QUELLE OGGETTO DI AFFIDAMENTO, CON UTILIZZO CONSIGLIATO DI ELENCHI O ALBI ISTITUITI DALLA STAZIONE APPALTANTE</li> </ul>
≥ 150.000 € < 1.000.000 €	<b>PROCEDURA NEGOZIATA</b> <i>Con consultazione di almeno 5 operatori economici</i>	→ Per lavori di manutenzione ordinaria: UTILIZZO AUTONOMO DI STRUMENTI TELEMATICI RESI DISPONIBILI DA CENTRALI DI COMMITTENZA QUALIFICATE (AUSA)
≥ 1.000.000 € < 5.382.000 €	<b>PROCEDURA NEGOZIATA</b> <i>Con consultazione di almeno 10 operatori economici</i>	→ TUTTE LE TIPOLOGIE DI CENTRALI DI COMMITTENZA CON QUALIFICAZIONE AUSA
≥ 5.382.000 €	<b>PROCEDURA ORDINARIA</b> <b>Aperta/Ristretta</b>	

Tabella 2 - Tabella Soglie affidamenti Servizi, Forniture e Servizi tecnici

TABELLA SOGLIE SERVIZI, FORNITURE e SERVIZI TECNICI		
IMPORTI	MODALITÀ DI AFFIDAMENTO	OBBLIGHI DI AFFIDAMENTO
< 139.000 €	<b>AFFIDAMENTO DIRETTO</b> <i>Anche senza consultazione di più operatori economici</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ AUTONOMO UTILIZZO STRUMENTI TELEMATICI</li> <li>→ APPLICAZIONE PRINCIPIO DI ROTAZIONE</li> <li>→ AFFIDAMENTI A FAVORE DI SOGGETTI IN POSSESSO DI PREGRESSE E DOCUMENTATE ESPERIENZE ANALOGHE A QUELLE OGGETTO DI AFFIDAMENTO, CON UTILIZZO CONSIGLIATO DI ELENCHI O ALBI ISTITUITI DALLA STAZIONE APPALTANTE</li> </ul>
<b>INTERVENTI DI EDILIZIA SCOLASTICA PNRR</b> < 215.000 €	<b>AFFIDAMENTO DIRETTO</b> <i>Art. 24, comma 3 del DL n. 13/2023</i> <i>Anche senza consultazione di più operatori economici</i>	
≥ 139.000 € < 215.000 €	<b>PROCEDURA NEGOZIATA</b> <i>Con consultazione di almeno 5 operatori economici</i>	→ TUTTE LE TIPOLOGIE DI CENTRALI DI COMMITTENZA CON QUALIFICAZIONE AUSA
≥ 215.000 €	<b>PROCEDURA ORDINARIA</b> <b>Aperta/Ristretta</b>	

### Sitografia breve pareri

[Min. Interno del 17 dicembre 2021](#) Comunicato

[Mims 1147/2022](#) Appalti Pnrr e Pnc- applicazione art.1, co.1, lett.a, dl 32/2019

[Min. Interno 25 marzo 2022](#) Comunicato

[Mims 1318/2022](#) Appalti Pnrr e Pnc – appalti di servizi inferiore a 139.000

[Mims 1352/2022](#) Gare su Consip per procedure Pnrr

[Mims 1400/2022](#) il Mepa è da considerarsi centrale di committenza ai sensi dell'art. 37 per il Pnrr?