



# GAZZETTA AMMINISTRATIVA DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Fondazione costituita esclusivamente da aderenti pubblici



*Parere N.104 del 06 luglio 2022*

*Spett.le*

*Provincia di Vicenza*

**PARERE: Si chiede di rispondere al presente quesito che frequentemente ci viene posto dai Comuni: " E' possibile per i Comuni ricorrere al MEPA AUTONOMAMENTE per acquisizione di SERVIZI E FORNITURE ivi presenti nell'ambito degli interventi finanziati PNRR/PNC e, quindi, senza necessità di avvalersi di una CUC, oltre gli importi contemplati all'art. 37, comma 1 del codice dei contratti pubblici e sino alla soglia di cui all'art. 35 del D.Lgs 50/2016, ovvero dai &euro; 40.000,00 ai &euro; 215.000,00."**

I riferimenti normativi:

Ø Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 - Codice dei contratti pubblici;

o Art. 37 - (Aggregazioni e centralizzazione delle committenze)

2. Salvo quanto previsto al comma 1, per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, nonché per gli acquisti di lavori di manutenzione ordinaria d'importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, le stazioni appaltanti in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 nonché gli altri soggetti e organismi di cui all'articolo 38, comma 1 procedono mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente. In caso di indisponibilità di tali strumenti anche in relazione alle singole categorie merceologiche, le stazioni appaltanti operano ai sensi del comma 3 o procedono mediante lo svolgimento di procedure di cui al presente codice.

3. Le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica.

4. Se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia, fermo restando quanto previsto al comma 1 e al primo periodo del comma 2, procede secondo una delle seguenti modalità:

- a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati;
- b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento.
- c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.

6. Fermo restando quanto previsto dai commi da 1 a 5, le stazioni appaltanti possono acquisire lavori, forniture o servizi mediante impiego di una centrale di committenza qualificata ai sensi dell'articolo 38.

7. Le centrali di committenza possono:

- a) aggiudicare appalti, stipulare ed eseguire i contratti per conto delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori;
- b) stipulare accordi quadro ai quali le stazioni appaltanti qualificate possono ricorrere per l'aggiudicazione dei propri appalti;
- c) gestire sistemi dinamici di acquisizione e mercati elettronici.

o Art. 216 - (Disposizioni transitorie e di coordinamento)

10. Fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'articolo 38, i requisiti di qualificazione sono soddisfatti mediante l'iscrizione all'anagrafe di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Ø Decreto - Legge 18 aprile 2019, n. 32, Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici, convertito, con modificazioni dalla Legge 14 giugno 2019, n. 55.:

o Art. 1 - Modifiche al codice dei contratti pubblici e sospensione sperimentale dell'efficacia di disposizioni in materia di appalti pubblici e in materia di economia circolare.

1. Al fine di rilanciare gli investimenti pubblici e di facilitare l'apertura dei cantieri per la realizzazione delle opere pubbliche, per le procedure per le quali i bandi o gli avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, per le procedure in relazione alle quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte, nelle more della riforma complessiva del settore e comunque nel rispetto dei principi e delle norme sancite dall'Unione europea, in particolare delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, fino al 30 giugno 2023, non trovano applicazione, a titolo sperimentale, le seguenti norme del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50[1]:

- a) articolo 37, comma 4, per i comuni non capoluogo di provincia, quanto all'obbligo di avvalersi delle modalità ivi indicate, limitatamente alle procedure non 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, nonché dalle risorse del Piano nazionale per gli investimenti

complementari di cui all'articolo 1 del decreto - legge 6 maggio 2021, n. 59. Nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia[2];

Giurisprudenza rilevante:

v La violazione del principio di aggregazione e centralizzazione delle committenze, anche nei casi previsti dall'art. 37, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 non è sanzionabile con l'annullamento dell'intera procedura di gara, in mancanza di parametri precostituiti che consentano di misurare la sproporzione tra la complessità della procedura e le competenze tecniche della Stazione Appaltante. Questi parametri potranno essere forniti solo dal decreto che individuerà i requisiti tecnico &mdash; organizzativi di cui all'art. 38 comma 2, d.lgs. n. 50/2016 per l'iscrizione nell'elenco delle Stazioni Appaltanti qualificate (T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. I, 21/03/2019, n.266, in Foro Amministrativo (II) 2019, 3, 517).

Prassi rilevante:

Ø Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili - Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali Direzione generale per la regolazione dei contratti pubblici e la vigilanza sulle grandi opere &ndash; Servizio Supporto Giuridico:

o Codice identificativo: 1352 Data ricezione: 06/09/2022 (rectius 09/06/2022) Argomento: Appalti PNRR e PNC Oggetto: Gare in modalità ASP su consip per procedure PNRR Quesito: Con la presente si chiede se il ricorso alle gare in modalità ASP consente di adempiere a quanto imposto dall'art. 52, comma 1, lett. a) della L. n. 108/2021 circa l'obbligo al ricorso, per i Comuni non capoluogo di provincia, alle centrali di committenza, per le procedure di gara afferenti il PNRR.

Risposta: Si rappresenta che con il ricorso alle gare in modalità ASP non si adempie all'obbligo di ricorrere alle centrali di committenza. Infatti, le gare in ASP sono procedure svolte dalle singole stazioni appaltanti sul sistema telematico di Consip, previa autorizzazione di quest'ultima, ma in cui la responsabilità e la gestione ricadono sulle stazioni appaltanti.

o Codice identificativo: 1210 Data ricezione: 25/02/2022 Argomento: Appalti PNRR e PNC Oggetto: APPALTI PNRR e PNC: APPLICAZIONE OBBLIGHI CENTRALIZZAZIONE E MEPA/CONSIP Quesito: Leggendo la news pubblicata sul sito CONSIP " Acquisti per il PNRR: aggiornati i bandi del Mercato elettronico della PA (MEPA)" al link:

[https://www.consip.it/media/news-e-comunicati/acquisti-per-il\[1\]pnrr-aggiornati-i-bandi-del-mercato-el-ettronico-della-pa-mepa](https://www.consip.it/media/news-e-comunicati/acquisti-per-il[1]pnrr-aggiornati-i-bandi-del-mercato-el-ettronico-della-pa-mepa) sembra che una possibilità per gli Enti non capoluogo sia quella di utilizzare la piattaforma non solo CONSIP con adesione a convenzioni quadro, ma addirittura il canale MEPA.

Questo consentirebbe di ovviare al problema delle centrali di committenza per gli interventi PNRR per i piccoli comuni e in generale per i comuni non capoluogo: in sostanza sembra che i singoli Comuni anche non capoluogo potrebbero gestire procedure di affidamento di servizi (di progettazione) e di lavori in autonomia tramite MEPA. E' corretto?

Risposta: Si rappresenta che trova applicazione l'art. 52, in base al quale "limitatamente alle procedure

non 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, nonché dalle risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui all'articolo 1 del decreto - legge 6 maggio 2021, n. 59. Nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia.

o Codice identificativo: 1147 Data ricezione: 20/01/2022 Argomento: Appalti PNRR e PNC Oggetto: applicazione art. 1, comma 1, lett.a) DL 32/2019 Quesito: Relativamente al disposto di cui all'art. 1, comma 1, lett.a) del DL 32/2019, così come novellato dall'art. 52, comma 1, lett.a) sub 1.2, si chiede cortesemente quale debba essere la corretta lettura dello stesso, inerentemente l'applicazione dell'art. 37, comma 4, del Codice dei Contratti Pubblici, in caso di procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, da parte dei Comuni non capoluoghi di provincia, ma in possesso della qualificazione di cui all'art. 38 del Codice sopra menzionato. Considerando che: - la normativa di cui al richiamato articolo del DL 32/2019, prevede, tra l'altro, che "nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluoghi di province"; - in realtà già il comma 4 dell'art. 37 suddetto prevede di procedere attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluoghi di province, non profilandosi dunque quest'ultime come modalità aggiuntive a quelle già previste dal comma in parola; - nel comma 4 dell'art. 37 suddetto, sono previste (fermo restando) le modalità di affidamento di cui al comma 1 e al comma 2 primo periodo del medesimo art. 37 succitato, normativa quest'ultima che consente ai Comuni non capoluoghi di provincia, entro determinate soglie di importo e alla sussistenza delle altre condizioni in detti commi previste, di procedere autonomamente; si chiede il Vs autorevole parere se si debba intendere che: 1) per le opere di cui al PNRR e PNC i Comuni non capoluoghi di provincia procedono sempre, a prescindere dall'importo dei lavori/forniture/servizi affidati e dalle altre condizioni richiamate di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 37 del Codice dei Contratti Pubblici, all'affidamento degli appalti secondo una delle modalità indicate alle lettere a), b), e c) del medesimo art. 37, comma 4, sopra citato (e confermate dall'art. 1, comma 1, lett.a) del DL 32/2019); oppure 2) anche per le opere di cui al PNRR e PNC i Comuni non capoluoghi di provincia, in possesso della necessaria qualificazione di cui all'art. 38 del Codice dei Contratti Pubblici, possano procedere autonomamente, nei limiti degli importi e delle condizioni contemplati all'art. 37, commi 1 e 2, già sopraccitato.

Risposta: Relativamente alla questione sottoposta, risulta corretta l'interpretazione da voi indicata al punto 2 del quesito posto, sulla base di quanto specificamente indicato nel Comunicato del 17 dicembre 2021 del Ministero dell'Interno nonché nella Circolare dello stesso Ministero n. 9 del 24 gennaio 2022, a cui si rimanda. Negli atti del Ministero dell'Interno richiamati, infatti, è stato chiarito che per le opere afferenti al PNRR, la stazione appaltante, qualora sia Comune non capoluogo di provincia, dovrà procedere secondo una delle modalità indicate dall'art. 37 comma 4 del Codice dei Contratti nonché

dall'art. 52, co. 1.2 del dl 77/2021, convertito con la L. 108/2021, che di seguito si riportano: 1. ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati oppure ricorrendo ai soggetti aggregatori qualificati di diritto ex articolo 38 co. 1 del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii; 2. ricorrendo alle 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; 3. ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta; 4. ricorrendo ad Unioni di Comuni, Province, Città metropolitane o Comuni capoluogo di provincia anche non qualificati. La base giuridica di quanto riportato nel comunicato è rappresentata dall'art. 52 della L. 108/2021 che è intervenuto sul decreto c.d. "sblocca cantieri" (d.l. 32/2019 convertito con L. 55/2019). Come indicato nel Comunicato del 17 dicembre 2021 sopra richiamato, ai sensi dell'art. 37 comma 4 del Codice sono comunque salve le ipotesi disciplinate dall'art. 37 commi 1 e 2 primo periodo, secondo cui: 1. non sono soggetti agli obblighi individuati dal co. 4 gli affidamenti di valore inferiore a 40 mila euro per servizi e forniture e di valore inferiore a 150 mila euro per lavori; 2. non sono soggetti agli obblighi individuati dal co. 4, se la stazione appaltante è in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38, gli affidamenti di valore superiore a 40 mila euro ed inferiori alla soglia di cui all'art. 35, per servizi e forniture; e gli affidamenti superiori a 150 mila euro ed inferiori ad 1 milione per acquisti di lavori di manutenzione ordinaria.

o Codice identificativo: 1318 Data ricezione: 05/12/2022 (rectius 12/05/2022) Argomento: Appalti PNRR e PNC Oggetto: APPALTI DI SERVIZI DI IMPORTO INFERIORE A EURO 139.000 Quesito: L'art. 52, c. 1 del D.L. 31/05/2021 n. 77 (convertito in Legge 29/07/2021 n. 108), prevede che limitatamente alle procedure finanziate in tutto o in parte con fondi PNRR i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di contratti (L/F/S) attraverso centrali di committenza, unioni etc. Ci si chiede se il comune non capoluogo di provincia - per l'affidamento gli appalti di servizi di progettazione di valore compreso tra 40mila e 139mila euro - possa precedere via diretta AUTONOMAMENTE, senza avvalersi di una C.U.C., ai sensi dell'art. 1 comma 2 lettera a) del D.L. 76/2020 (convertito in Legge 120/2020. Il dubbio emerge dal fatto che il comunicato del 17 dicembre 2021 del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali ha confermato l'applicazione del comma 1 dell'art. 37 del Codice agli appalti finanziati mediante fondi PNRR/PNC, ribadendo che per gli affidamenti di valore inferiore a 40 MILA euro per servizi e forniture e di valore inferiore a 150 MILA euro per lavori non è necessario utilizzare una centrale di committenza, lasciando quindi quale soglia per i servizi e le forniture i 40.000 anziché i 139.000. Il comunicato in parola è disponibile al seguente link: <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-17-dicembre-2021>

Risposta: Con riferimento al quesito posto, si conferma la possibilità per i Comuni non capoluogo di provincia, per gli appalti afferenti al PNRR, di procedere autonomamente, nei limiti degli importi e delle condizioni contemplati all'art. 37, comma 1 e primo periodo del comma 2 del codice dei contratti pubblici.

Considerazioni.

L'articolo 37 del Codice dei Contratti Pubblici ha previsto un percorso di "razionalizzazione soggettiva"

tra le Stazioni Appaltanti, procedendo alla progressiva riduzione del numero delle stesse, mediante l'obbligo di approvvigionamento mediante centrali uniche di committenza, soggetti aggregatori o enti di area vasta;

Le Stazioni Appaltanti, inoltre, sono chiamate ad un percorso di qualificazione, delineato dall'art. 38 dello stesso Codice, in relazione al quale, invero, solo di recente l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato le relative Linee Guida[3]; non risulta invece adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri attuativo dell'articolo[4];

Alcune previsioni dell'art. 37 richiamato sono state sospese, nella loro efficacia, dapprima dall'art. 1, comma 1, lett. a del D.L. 32/2019 (conv. in L. 55/2019) fino al 31/12/2020; tale termine è stato differito al 31/12/2021 dall'art. 8, comma 7, lett. a del D.L. 76/2020 (conv. in L. 120/2020);

L'articolo 52, comma 1, lettera a), del D.L. 77/2021 (conv. in L. 108/2021) proroga l'efficacia di diverse disposizioni contenute nell'art. 1 del D.L. 32/2019 (c.d. decreto "sblocca cantieri") di sospensione di norme del Codice dei contratti pubblici;

In primo luogo, modificando il comma 1 dell'art. 1 del D.L. 32/2019, proroga dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2023 la sospensione dell'applicazione di determinate norme del Codice dei contratti pubblici, sulle procedure per gli acquisti di lavori, servizi e forniture da parte dei comuni non capoluogo di provincia, sul divieto di appalto integrato e sulla scelta dei membri della commissione che individua il soggetto affidatario del contratto.

In secondo luogo, integrando la disposizione prevista alla lettera a) del medesimo art. 1, comma 1, del D.L. 32/2019, ora prorogata al 30 giugno 2023, esclude dalla sospensione dell'applicazione delle procedure indicate all'art. 37, comma 4 del Codice, in merito agli acquisti di lavori, forniture e servizi effettuati dai comuni non capoluogo di provincia, gli acquisti effettuati con gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, dalle risorse del Regolamento 2021/240 (che istituisce lo strumento di sostegno tecnico, anche per l'attuazione delle riforme incluse nei Piani nazionali di ripresa e resilienza) e del Regolamento 2021/241 (che istituisce il dispositivo per il Piano per la ripresa e la resilienza - PNRR), nonché dalle risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) di cui all'art. 1 del D.L. 59/2021.

La norma in esame specifica che - nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti - per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori - oltre che secondo le modalità indicate dal citato art. 37, comma 4, del Codice - anche attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluoghi di province.

## Conclusioni.

Alla luce di quanto sopra riportato, al quesito può darsi la seguente risposta:

in caso di affidamenti a valere, anche in parte su risorse PNRR e PNC - per servizi e forniture di importo pari o superiori a 40.000 euro (fatta salva apposita qualificazione di cui all'articolo 38 del Codice dei contratti e nei limiti del sottosoglia) e, per lavori, di importi pari o superiori a 150.000 euro (fatta salva apposita qualificazione e comunque, non superiori a 1 milione di euro), i Comuni non capoluogo devono

ricorrere a strutture "sovracomunali", indicate al comma 4 dell'art. 37 (soggetti dotati di apposita qualificazione) oppure ad enti sovracomunali anche non qualificati quali Unione dei Comuni, Province, Città metropolitane o Comuni capoluogo.

Il ricorso alla piattaforma non esime, di per sé, dal ricorso alle strutture sovracomunali.

L'autonomo approvvigionamento tramite piattaforme, ancorché difficilmente sindacabile, potrebbe essere ritenuto preclusivo in sede di verifica da parte del soggetto titolare dei fondi, con ogni conseguenza in punto di revoca del finanziamento e responsabilità della Stazione Appaltante.

Roma, 12/07/2022.

[1] Alinea modificato dall'articolo 8, comma 7, lettera a), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120 e successivamente dall'articolo 52, comma 1, lettera a) punto 1.1) del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.

[2] Lettera modificata dall'articolo 52, comma 1, lettera a) punto 1.2) del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108

[3] Con la delibera 141 del 30 marzo 2022, Anac ha approvato le Linee Guida per la riqualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. Si tratta di uno dei punti qualificanti del Pnrr, premessa fondamentale per poi varare la riforma del nuovo Codice degli Appalti.

[4] Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, di intesa con la Conferenza unificata e sentita l'ANAC, sono definiti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco di cui al comma 1, in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale. Il decreto definisce, inoltre, le modalità attuative del sistema delle attestazioni di qualificazione e di eventuale aggiornamento e revoca, nonché la data a decorrere dalla quale entra in vigore il nuovo sistema di qualificazione.