



Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Oggetto: Il regime giuridico applicabile agli affidamenti relativi a procedure afferenti alle opere PNRR e PNC successivamente al 1° luglio 2023 - Chiarimenti interpretativi e prime indicazioni operative.

1. Premessa e ambito applicativo

L'acquisto di efficacia, a far data dal 1° luglio 2023, delle disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (di seguito, anche d.lgs. n. 36 del 2023), induce ad un opportuno coordinamento interpretativo fra la legislazione introdotta *ex novo* e la disciplina anch'essa operante in *subiecta materia*, introdotta nell'ordinamento al fine di consentire la rapida realizzazione di interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal Piano Nazionale Complementare (PNC).

Per quanto qui di interesse, gli ambiti di disciplina rilevanti riguardano i seguenti due profili:

1) il regime giuridico applicabile alla luce del combinato disposto di cui agli articoli 225, comma 8 e 226, comma 2 del d.lgs. n. 36 del 2023;

2) il regime giuridico applicabile, da parte dei Comuni non capoluogo di provincia, in relazione all'indizione di procedure ad evidenza pubblica ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, come successivamente modificato dall'articolo 52, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

Nel contesto di tale ambito normativo, si indicano di seguito alcuni criteri ermeneutici, che, con riferimento ai due profili sopra richiamati, consentono di individuare la **normativa concretamente applicabile**, in primo luogo, alle **procedure ad evidenza pubblica relative alle opere PNRR e assimilate, indette successivamente all'entrata in efficacia del nuovo codice dei contratti pubblici** e, in secondo luogo, alle **procedure ad evidenza pubblica, relative alle medesime opere, indette specificamente, in qualità di stazioni appaltanti, da Comuni non capoluogo di provincia**.

2. La normativa applicabile alle procedure ad evidenza pubblica relative ad opere finanziate con fondi PNRR e assimilate

L'articolo 225, comma 8 del d.lgs. n. 36 del 2023, prevede che: *"In relazione alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici, anche suddivisi in lotti, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, nonché dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse, anche se non finanziate con dette risorse, si applicano, anche dopo il 1° luglio 2023, le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, al decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a*

semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018".

Contestualmente, l'articolo 226, comma 1 del medesimo d.lgs. n. 36 del 2023 stabilisce che *"il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è abrogato dal 1° luglio 2023"*.

Orbene, il tenore letterale delle due disposizioni sopra citate, lette in combinato disposto, solleva l'esigenza di un chiarimento interpretativo, allorché, per le procedure ad evidenza pubblica finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, dal PNC o dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea indette successivamente al 1° luglio 2023, trovassero applicazione rinvii o norme derogatorie a disposizioni non più vigenti del d.lgs. n. 50 del 2016, in quanto a loro volta già oggetto di abrogazione dalla data di acquisto di efficacia del d.lgs. n. 36 del 2023.

Invero, una lettura sistemica e di insieme delle disposizioni in esame evidenzia che il portato normativo della disposizione di cui all'articolo 225, comma 8 sopra richiamata, conferma, anche in vigenza del nuovo Codice, la specialità sia delle disposizioni derogatorie al d.lgs. n. 50 del 2016 introdotte ai sensi del d.l. n. 77 del 2021 per le opere PNRR e assimilate, sia dei rinvii al medesimo decreto legislativo e ai relativi atti attuativi operati dallo stesso d.l. n. 77 del 2021, i cui effetti vengono espressamente fatti salvi anche successivamente al 1° luglio 2023.

Quanto sopra rilevato, del resto, appare conforme alla effettiva *voluntas legis* individuata dal legislatore, laddove la stessa relazione illustrativa al nuovo Codice dei contratti pubblici, *in parte qua* rilevante, evidenzia come le semplificazioni previste in materia di PNRR sono state invero *"introdotte dalla legislazione [solo] al fine di consentire la rapida realizzazione di tali opere"*. Lo stesso d.l. n. 77 del 2021, peraltro, motiva la straordinaria necessità e urgenza nell'emanare le disposizioni derogatorie ivi previste, proprio al fine *"di imprimere un impulso decisivo allo snellimento delle procedure amministrative in tutti i settori incisi dalle previsioni dei predetti Piani [PNRR e PNC], per consentire un'efficace, tempestiva ed efficiente realizzazione degli interventi ad essi riferiti, nonché al fine di introdurre "misure relative all'accelerazione dei procedimenti relativi agli interventi in materia di transizione ecologica e digitale e di contratti pubblici"*.

Ragioni di certezza del diritto e di complessiva armonizzazione normativa, pertanto, alla luce della *ratio legis* sottesa alle disposizioni sopra esaminate, inducono, anche in vigenza del nuovo Codice, a **confermare la specialità**, assicurata per mezzo dell'articolo 225, comma 8 del d.lgs. n. 36 del 2023, **delle disposizioni di cui decreto-legge n. 77 del 2021 e ss.mm.ii e, dunque, la perdurante efficacia, anche successivamente al 1° luglio 2023, delle disposizioni speciali in materia di procedure ad evidenza pubblica già ad oggi introdotte nell'ordinamento giuridico relative ad opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, dal PNC o dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse, anche se non finanziate con dette risorse.**

3. La normativa applicabile alle procedure ad evidenza pubblica relative ad opere finanziate con fondi PNRR e assimilate indette da Comuni non capoluogo di provincia

Il secondo ambito normativo che rileva ai presenti fini interpretativi è quello relativo alle procedure di gara indette dai Comuni non capoluogo di provincia ai sensi dell'**articolo 52, comma 1, lettera a), numero 1.2, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.**

Allo scopo di avere un quadro esaustivo della normativa *de qua*, nel dettaglio, si consideri, in primo luogo, l'articolo precitato, il quale dispone che *"Nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure*

affendenti 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 [del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50], attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia, nonché ricorrendo alle stazioni appaltanti qualificate di diritto ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 1-bis del decreto legislativo n. 50 del 2016 ovvero alle società in house delle amministrazioni centrali titolari degli interventi. L'obbligo di cui al secondo periodo per i comuni non capoluogo di provincia è da intendersi applicabile alle procedure il cui importo è pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.”.

Per ragioni di completezza espositiva, vale la pena rammentare il disposto del precitato articolo 37, comma 4 del decreto legislativo 18 aprile 2018, n. 50, espressamente richiamato dalla precitata norma, in base al quale i Comuni non capoluogo di provincia possono procedere all'acquisizione di lavori, servizi e forniture 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.

Rispetto al sistema di aggregazione specificamente previsto per le opere PNRR e assimilate, già antecedentemente all'entrata in efficacia del nuovo Codice dei contratti pubblici, si era provveduto a chiarire (**Comunicato del 17 dicembre 2021 del Ministero dell'Interno**) che con l'art. 52, comma 1.2, del decreto-legge n. 77 del 2021 “viene annullata la sospensione degli obblighi di aggregazione di cui al comma 4 dell'art. 37 del d.lgs. 50/2016, che era stata prevista dall'art. 1 comma 1 lett. a) del D.L. n 32/2019, ed inserita la possibilità di procedere all'acquisizione di forniture servizi e lavori...anche tramite unioni di Comuni, Province, Città Metropolitane o Comuni capoluogo di provincia”, facendosi comunque salve le modalità già previste dall'articolo 37 commi 1 e 2 del d.lgs. n. 50/2016, in virtù delle quali: 1) non sono soggetti agli obblighi individuati dal comma 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 comma 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 per servizi e forniture; e gli affidamenti superiori a 150 mila euro ed inferiori ad 1 milione per acquisti di lavori di manutenzione ordinaria.

A medesime conclusioni, peraltro, giungeva lo stesso Ministero delle infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (oggi, **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**) con il **parere n. 1147/2022**, nel quale veniva chiarito che, 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 avessero l'obbligo di ricorrere alle strutture “sovracomunali” indicate al comma 4 dell'articolo 37 cit. oppure ad enti sovracomunali anche non qualificati, ma comunque riconducibili alle Unione dei Comuni, Province, Città metropolitane o Comuni capoluogo.

Per comprendere la reale portata normativa (nel tempo) delle disposizioni in esame, non può prescindersi (anche in tal caso) **dal considerare la disposizione transitoria di cui all'articolo 225, comma 8 del d.lgs. 36/2023 sopra richiamata**, in base alla quale, per le procedure ad evidenza pubblica relative alle opere PNRR e assimilate, le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, continuano ad applicarsi anche successivamente al 1°luglio 2023.

Orbene, alla luce di una lettura congiunta delle due norme precitate, emerge, anche in tal caso: da un lato, la chiara e perdurante (*rectius*: attuale) volontà del legislatore di **prevedere, con riferimento alle procedure afferenti alle opere PNRR e assimilate, un regime normativo**

“speciale” e derogatorio, allo scopo di favorire la celere realizzazione delle opere *de quibus*, scongiurandosi così una eccessiva frammentazione delle stazioni appaltanti e, pertanto, una inefficiente dispersione delle relative procedure di gara; dall’altro, l’indubbia volontà di **crystalizzare il peculiare sistema di aggregazione delle stazioni appaltanti introdotto (seppure in vigore del d.lgs. n. 50 del 2016) dall’articolo 52, comma 1, lettera a), numero 1.2, del d.l. n. 77/2021**, anche al fine di favorire certezza del diritto e prassi consolidate.

Ciò, a conferma, già prima dell’entrata in efficacia del d.lgs. 36/2023, della volontà del legislatore di considerare le **norme derogatorie** - in materia di aggregazioni delle stazioni appaltanti e afferenti ad affidamenti PNRR/PNC - quali **disposizioni speciali, costituenti ex se un corpus normativo, in relazione al quale le deroghe alla disciplina ordinaria introdotte dal d.l. 77/2021, restano ferme ed efficaci nel tempo anche (e nonostante) intervenute successive modifiche normative alla disciplina (derogata).**

4. Conclusioni e prime indicazioni operative per le stazioni appaltanti.

Alla luce di quanto sopra rilevato e di quanto previsto dal nuovo Codice dei contratti pubblici, resta, dunque, confermato il **regime speciale sull’aggregazione delle stazioni appaltanti introdotto per le opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, dal PNC o dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell’Unione europea indette successivamente al 1° luglio 2023.**

L’articolo 225, comma 8, infatti, continua a far salva - per i predetti affidamenti - l’efficacia delle disposizioni di cui all’articolo 52, comma 1, lettera a), numero 1.2, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che rinvia all’articolo 37, comma 4 del d.lgs. n. 50/2016, confermandone, quindi, la specialità rispetto al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, introdotto dagli articoli 62 e 63 e dall’Allegato II.4 del d.lgs. n. 36/2023.

Fermo quanto sopra rilevato, le indicazioni interpretative fornite non possono esonerare le **stazioni appaltanti, anche per gli appalti *de quibus*, dall’attivarsi tempestivamente per conseguire “a regime” i requisiti di qualificazione previsti dal d.lgs. n. 36 del 2023 e, dunque, dal rendersi *pars diligentior* nel richiedere l’accreditamento al nuovo sistema di qualificazione, in virtù dei requisiti ivi previsti.**

Ciò, tanto più alla luce di quanto da ultimo previsto dall’articolo 14 del decreto-legge 24 febbraio 2023 n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023 n. 41, che proroga fino al 31 dicembre 2023 l’efficacia delle procedure di affidamento semplificate (e derogatorie al d.lgs. 50/2016), introdotte dal decreto-legge 16 luglio 2022, n. 76, limitatamente agli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC.

Nel dettaglio, infatti, l’articolo 14 precitato dispone che *“limitatamente agli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, si applicano fino al 31 dicembre 2023, salvo che sia previsto un termine più lungo, le disposizioni di cui agli articoli 1, 2, ad esclusione del comma 4, 5, 6 e 8 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, nonché le disposizioni di cui all’articolo 1, commi 1 e 3, del decreto - legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55”.*

In sostanza, dunque, **in tema di affidamenti e contratti PNRR e assimilati, viene espressamente prorogata fino al 31 dicembre 2023, la possibilità per i Comuni non capoluogo di ricorrere alle modalità (derogatorie) di acquisizione di forniture, servizi e lavori di cui all’articolo 1, comma 1, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 cit., così come modificato dall’articolo 52, comma 1, lettera a), numero 1.2, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.**

Tale previsione, indipendentemente dall'introduzione *ex novo* di un termine finale di efficacia, altro non fa se non confermare, da ultimo, quanto fin qui sostenuto, e cioè l'effettiva volontà del legislatore di far salva - **seppure per un periodo circoscritto** – in favore dei Comuni non capoluogo, la perdurante efficacia delle disposizioni "speciali" e derogatorie introdotte dal d.l. n. 77 del 2021 (anche) dopo il 1° luglio 2023.

Peraltro, **lo stesso regime di qualificazione "con riserva" relativo agli affidamenti "ordinari"** di cui all'articolo 2, comma 3 dell'Allegato II.4 del nuovo Codice, (*rectius*: non PNRR e assimilati) indetti dalle Unioni di comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane, dai Comuni capoluogo di provincia e dalle Regioni, introduce un termine di efficacia finale, conferendo in tal modo **anche** a tale disciplina una **natura "ontologicamente" temporanea** e transitoria. L'articolo 9 dell'allegato II.4, infatti, stabilisce che la qualificazione con riserva, pur consentendo temporaneamente "*l'esercizio di attività di committenza a favore di altre stazioni appaltanti*", abbia una durata **non superiore al 30 giugno 2024**, e che a decorrere dal 1° gennaio 2024, le stazioni appaltanti *de quibus* debbano presentare domanda per l'iscrizione a regime negli elenchi delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate.

Da ciò, l'invito che si rivolge alle stazioni appaltanti, da un lato, a non considerare l'iscrizione con riserva una sorta di "autorizzazione" *sine die* ad operare, ma quale provvedimento intrinsecamente provvisorio, la cui efficacia viene espressamente perimetrata *ex lege*; dall'altro, a non essere inerti, attivandosi, fin da ora, anche in relazione agli appalti PNRR e assimilati, per richiedere l'accreditamento al nuovo sistema di qualificazione in virtù dei requisiti disciplinati dall'Allegato II.4 del d.lgs. n. 36 del 2023.

La presente circolare, adottata in risposta a richieste di parere trasmesse a questo Ministero da alcune amministrazioni territoriali, reca indirizzi interpretativi condivisi con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Giuridici e Amministrativi e con l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

IL MINISTRO

Matteo Salvini
Ministero delle
Infrastrutture e dei
Trasporti
12.07.2023
09:28:32
GMT+01:00



A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.

