

# Attuazione del PNRR da parte degli EE.LL.: il warning dell'ANAC

Scritto da Interdata Cuzzola | 17/02/2023

L'ANAC, con un comunicato del Presidente del 1° febbraio 2023 depositato presso la Segreteria del Consiglio il 9 febbraio scorso, ha chiarito come nell'ambito dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) gli enti locali non possono fare ricorso a soggetti che non rispondono ad alcun legittimo modello organizzativo di aggregazione di enti locali per l'aggiudicazione degli appalti al fine di soddisfare il predetto obbligo aggregativo.

Nello specifico, gli enti locali non possono avvalersi dei servizi espletati da soggetti che non sono centrali di committenza né sono iscritti nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* come risulta dai numerosi provvedimenti adottati dall'Autorità oltre che dalle statuizioni del giudice amministrativo (*ex multis*, delibere ANAC n. 32/2015; n. 780/2019; n. 179/2020; n. 202/2021; n. 570/2022; Consiglio di Stato, sez. V, sent. 3 novembre 2020, n. 6787; Consiglio di Stato, sez. V, sent. 2 novembre 2020, n. 6975; Consiglio di Stato, sez. V, sent. 6 dicembre 2021, n. 8072).

Va ricordato che, secondo l'ordinamento, le centrali di committenza sono in ogni caso enti pubblici o forme associative di enti locali ex art. 30 del TUEL (Decreto Legislativo n. 267/2000).

A tale riguardo, poi, occorre rilevare che il comma 5 dell'art. 37 del Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo n. 50/2016) richiede che la centrale di committenza costituita dagli enti locali nella forma di associazioni, unioni e consorzi, sia territorialmente limitata agli ambiti di una o più aree vaste, ovvero a livello sub regionale.

Inoltre, non è possibile nemmeno servirsi di soggetti che non risultino iscritti all'elenco delle amministrazioni aggiudicatrice e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all'art. 192, comma 1, del Codice (delibera ANAC n. 130/2022).

In generale, qualora un soggetto non sia qualificabile quale centrale di committenza, è precluso allo stesso lo svolgimento di attività di centralizzazione delle committenze di cui all'art. 3, comma 1, lettera l), del Codice, ossia:

- l'acquisizione di forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti;
- l'aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti.

Parimenti, non è possibile lo svolgimento di attività di committenza ausiliarie di cui all'art. 3, comma 1, lettera m) punto 4 del Codice, conformemente a quanto disposto dall'articolo 39, comma 2, del Codice.

Pertanto, un operatore economico privato può porre in essere, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 1, lettera m), punti 1, 2 e 3 e dell'art. 39, comma 2 del Codice, «*le attività che consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza, in particolare nelle forme seguenti: 1) infrastrutture tecniche che consentano alle stazioni appaltanti di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi; 2) consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto; 3) preparazione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata*».

L'affidamento di tali attività deve avvenire attraverso lo svolgimento delle procedure prescritte dal Codice, laddove il soggetto non sia una società *in house*. Le attività di committenza ausiliaria (quali ad esempio, consulenze sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto, messa a disposizione di infrastrutture tecniche) sono assoggettate anche agli ulteriori principi previsti per gli affidamenti diretti di cui all'art. 36, comma 2, lettere a) e b), del Codice, nonché al divieto di frazionamento artificioso degli appalti ex art. 35 del Codice e al rispetto del principio di rotazione. A tal proposito, ad esempio, risultano elusivi della disciplina ripetuti affidamenti nei confronti dello stesso soggetto e per lo stesso servizio da parte della stessa stazione appaltante, in relazione a un orizzonte temporale breve. Nell'ipotesi, quindi, in cui non sia possibile procedere all'accorpamento dei predetti affidamenti, dovrà trovare applicazione il principio di rotazione.

Le medesime considerazioni valgono qualora si intendano affidare attività di supporto dei RUP ex articolo 31, comma 9, del Codice, affidamenti che debbono avvenire nel rispetto della disciplina del Codice, delle procedure concorsuali previste in relazione alle soglie individuate.

Infine, non si ritiene possibile, da parte degli enti locali, ricorrere a soggetti privi dei requisiti necessari per la qualificazione quale società *in house*, ai fini del supporto tecnico - operativo per il PNRR di cui all'art. 10, comma 1, del DL 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108 (in tal senso, si veda anche la delibera AS1846 del 27 aprile 2022 adottata da AGCM).