



Appalti e regole contabili per il PNRR

Istruzione tecniche,
Linee guida, Note e Modulistica

32

Marzo 2022

PNRR

A cura di Stefania Dota, Vice Segretario Generale ANCI e **Andrea Ferri**, Responsabile Finanza Locale ANCI e Vice Direttore IFEL.

in collaborazione con Antonio Di Bari, Responsabile Dipartimento SPL, Aziende e Società Partecipate, Edilizia, Urbanistica, Contratti pubblici, Infrastrutture, Porti e Aeroporti ANCI, **Maria Rosaria Di Cecca**, Responsabile Ufficio Affari istituzionali ANCI, **Giuseppe Ferraina**, Responsabile Area Analisi dati e manovre finanziarie IFEL

INDICE

PREMESSA	4
TITOLO I: LE REGOLE DEGLI APPALTI A VALERE SULLE RISORSE DEL PNRR	5
1. SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI	5
1.1 Responsabile Unico del Procedimento.....	5
1.2 Procedura negoziata	6
1.3 Appalto integrato con progetto di fattibilità.....	7
1.4 Anticipazione fino al 30%	9
1.5 Pari opportunità e trasparenza	9
1.6 Contenzioso amministrativo	13
1.7 Punteggio premiale e BIM.....	14
1.8 Obbligo di aggregazione per i Comuni non capoluogo	14
1.9 Beni e servizi informatici PNRR	16
1.10 Supporto operativo per gli enti territoriali	17
2. LE REGOLE “SEMPLIFICATE” E “DEROGATORIE” DEGLI APPALTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE VALIDE PER TUTTI GLI AFFIDAMENTI INDIPENDENTEMENTE DALLA FONTE DI FINANZIAMENTO	21
3. PROCEDURE OPERATIVE	23
3.1 Collegio consultivo tecnico.....	23
3.2 Affidamento di lavori, servizi e forniture sottosoglia	24
3.3 Affidamento di lavori, servizi e forniture soprasoglia	28
3.4 Verifiche e controlli	30
3.5 Aggiudicazione del contratto.....	31
3.6 Modifiche alla disciplina del Subappalto	32
3.7 Le modifiche apportate dalla Legge 238/2021 (legge europea 2019-2020).....	35
TITOLO II: PRINCIPI CONTABILI	39
1. LA GESTIONE CONTABILE DEI FONDI PNRR	39
1.1 Deroga in favore degli enti in condizione di disavanzo.....	39
1.2 Deroga in favore degli enti in condizione di provvisorietà	40
1.3 Semplificazioni in materia di utilizzo e contabilizzazione delle risorse	40
1.4 FAQ Arconet n. 48: rimborsi e anticipi per la competenza potenziata.....	41
1.5 Obbligo di rispettare i tempi di pagamento	42
1.6 Cenni sugli aspetti procedurali	43
APPENDICE NORMATIVA	44

PREMESSA

Il presente Quaderno operativo vuole offrire un quadro d'insieme delle regole vigenti in materia di utilizzo e contabilizzazione delle risorse per l'attuazione degli investimenti del PNRR, nonché di quelle per gli acquisti di lavori, beni e servizi.

Trattasi di una disciplina speciale e derogatoria che, unitamente a quella sulle assunzioni di personale a tempo determinato per cui si rinvia ad altro Quaderno Operativo dell'ANCI, costituisce la cornice giuridica entro cui i Comuni e le Città metropolitane devono operare, al fine di realizzare gli investimenti *de quibus*.

Il Quaderno è infine arricchito da un elenco delle disposizioni attuative, circolari e linee guida delle norme in commento.

TITOLO I: LE REGOLE DEGLI APPALTI A VALERE SULLE RISORSE DEL PNRR

1. SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI

La disciplina vigente per l'accelerazione degli appalti di lavori, servizi e forniture a valere sulle risorse del PNRR, PNC e fondi strutturali dell'Unione Europea è contenuta nel **decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77** recante “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”, convertito in legge 29 luglio 2021 n. 108.

Le norme in materia di affidamento dei contratti pubblici sono già state trattate nella nota di lettura dell'ANCI sul DL n. 77/2021¹, mentre **il presente Quaderno approfondirà le regole di semplificazioni e derogatorie della disciplina ordinaria degli appalti pubblici disciplinate dagli articoli 10, 11, 47, 48, 49, 50, 51, 52 e 53 dello stesso DL n. 77/2021.** Nei paragrafi che seguono saranno quindi commentate ed analizzate le semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici a valere sulle risorse PNRR e PNC.

1.1 Responsabile Unico del Procedimento

Il comma 2 dell'art. 48 del DL n. 77/2021 stabilisce che sia nominato, per ogni procedura di acquisti PNRR, un Responsabile Unico del Procedimento il quale “*con propria determinazione adeguatamente motivata, valida e approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera*” ed individua, per differenti scaglioni di importo, i soggetti abilitati ad effettuare la verifica della progettazione. Restano ferme le previsioni di cui all'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016 sulle attività di verifica effettuata dai soggetti indicati da tale disposizione.

Pertanto, **il comma 2 dell'art. 48 non rinnova in modo sostanziale la disciplina** considerato che:

- **l'attività di verifica della progettazione continua ad essere svolta dai soggetti elencati dal Codice dei contratti all'art. 26;**
- **l'atto di validazione continua ad essere “sottoscritto” dal RUP** (come già stabilito dall'art. 26, comma 8, del Codice dei contratti e ribadito dall'ANAC nelle Linee guida n. 3, Paragrafo 5.1, lett. L).

L'unica novità introdotta è la previsione per cui il RUP non si limita a “sottoscrivere” il provvedimento di validazione, bensì deve approvarlo con propria determinazione adeguatamente motivata.

¹ <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Nota-DL-Semplificazioni-DEF-1.pdf>

Tale approvazione deve intervenire **per ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera.**

Si segnala, infine, una **accelerazione sui tempi della stipulazione del contratto** attraverso la previsione, introdotta dall'art. 50, comma 2, del DL n. 77/2021, di **esercitare il potere sostitutivo**, nei casi di inerzia del RUP, **entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto²**, al fine proprio di garantire il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

Il contratto diviene efficace con la stipulazione e non trova applicazione l'articolo 32, comma 12, del d.lgs. n. 50/2016, che sottopone il contratto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti.

La norma, infine, dispone che siano sempre inseriti nei documenti di gara il premio di accelerazione e le penali per i ritardi, entrambi da computarsi in deroga all'art. 113-bis del D.lgs. n. 50/2016, tra lo 0,6 e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale e la cui somma non può superare il 20% dello stesso.

1.2 Procedura negoziata

Il comma 3 dell'art. 48 del DL n. 77/2021, **per gli investimenti a valere su risorse PNRR, PNC e fondi strutturali**, consente alle stazioni appaltanti di far uso della **procedura negoziata, svolta senza la pubblicazione del bando**, a norma dell'art. 63 del Codice dei contratti, **per ragioni di "urgenza"**.

Il comma 3 consente, quindi, di ricorrere alla procedura negoziata, senza pubblicazione del bando, **nella misura strettamente necessaria**, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, il rispetto dei termini procedurali, anche ridotti, previsti per lo svolgimento delle procedure ordinarie possa *"compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea"*.

Si evidenzia che il comma 2, lett. c), dell'art. 63 già stabiliva che questa procedura fosse permessa *"nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non [possano] essere rispettati"*.

² La definizione della tempistica di tale attività è rinvenibile nell'articolo 32, comma 8, del Codice dei Contratti pubblici laddove è previsto che *la stipulazione del contratto di appalto o di concessione deve avere luogo entro i successivi sessanta giorni, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire, ovvero l'ipotesi di differimento espressamente concordata con l'aggiudicatario [...]*.

L'unico elemento innovativo è, dunque, la precisazione contenuta nel comma 3 dell'art. 48 del DL n. 77/2021, che rende ammissibile la procedura negoziata senza bando anche laddove l'estrema urgenza sia incompatibile non solo con i termini "ordinari" delle procedure aperte e ristrette, ma anche con i termini "abbreviati" di queste ultime procedure³.

1.3 Appalto integrato con progetto di fattibilità

Esclusivamente per gli affidamenti delle opere finanziate dalle risorse del PNRR e del PNC, il comma 5 dell'art. 48 stabilisce che sia **ammesso l'affidamento "di progettazione ed esecuzione dei relativi lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica" (PFTE)**⁴.

In tal senso si è espresso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili con un parere circa l'impossibilità di bandire un appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità per finanziamenti non PNRR o PNC⁵. Il MIMS ha chiarito che l'art. 48, c.5 "è una disposizione speciale a carattere derogatorio che non consente interpretazioni estensive". Il perimetro di applicazione della deroga è limitato, dunque, agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea al fine di "una realizzazione, in maniera spedita ed efficace, di opere ed interventi finanziati dall'Unione europea". Solo per questo tipo di interventi, precisa il Ministero, è "ammessa (anche) la possibilità di affidare la progettazione e l'esecuzione dei relativi lavori sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica". Al di fuori di queste ipotesi, pertanto, l'affidamento di un appalto integrato è possibile (fino al 30 giugno 2023) solo sulla base del progetto definitivo.

In merito al Progetto di Fattibilità Tecnico- Economica e sempre in riferimento a lavori per opere PNRR, inoltre, il Ministero delle Infrastrutture e Mobilità Sostenibili (MIMS) ha pubblicato sul proprio sito internet le "Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economia da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di

³ A norma, dell'articolo 62 del Codice dei contratti:

- il termine minimo per la ricezione delle domande di partecipazione è di trenta giorni dalla data di trasmissione del bando di gara o, se è utilizzato come mezzo di indizione di una gara un avviso di preinformazione, dalla data d'invio dell'invito a confermare interesse. Tali termini sono ridotti a dieci giorni se sussistono le condizioni indicate dall'articolo 61, commi 4, 5 e 6 del medesimo Codice.
- il termine minimo per la ricezione delle offerte iniziali è di trenta giorni dalla data di trasmissione dell'invito. Tali termini sono ridotti a dieci giorni se sussistono le condizioni indicate dall'articolo 61, commi 4, 5 e 6 del medesimo Codice.

⁴ Si ricorda che il progetto di fattibilità tecnica ed economica è previsto dall'art. 23, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016.

⁵ https://www.serviziocontrattipubblici.org/supportogiuridico/dettaglio_p.asp?id=1115

*lavori del PNRR e PNC*⁶, predisposte unitamente al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (CSLP).

Il Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica rappresenta un livello di progettazione rinnovato per contenuti e metodologia che, nella disciplina per l'attuazione del PNRR secondo il MIMS, consentirà alle Stazioni Appaltanti di usare una procedura integrata per aggiudicare la realizzazione dell'opera.

Nel PFTE sono infatti indicate tutte le informazioni necessarie per definire le caratteristiche salienti delle opere pubbliche da progettare e realizzare: indagini e diagnosi ingegneristiche e di sicurezza, relazione di sostenibilità o di efficienza energetica, contributo al target di decarbonizzazione, eventuali riferimenti ai temi di economia circolare e requisiti ambientali nella scelta dei materiali.

Per il Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica, che sarà posto a base di gara, deve essere sempre convocata la conferenza di servizi prevista dall'art. 14, comma 3, della legge n. 241/1990.

Si ricorda, inoltre, che il comma 7 del succitato articolo 48 stabilisce che, in deroga al Codice dei contratti, il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici è necessario "esclusivamente sui progetti di fattibilità tecnica ed economica di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato, di importo pari o superiore ai cento milioni di euro".

Tornando alla procedura dell'appalto integrato sulla base del Progetto di Fattibilità Tecnico-economica, la stazione appaltante, quindi, sulla scorta dello stesso, indice una conferenza preliminare finalizzata a stabilire le condizioni per ottenere "*i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati*".

L'affidamento dell'appalto integrato avviene mediante acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta oppure, in alternativa, mediante offerte aventi ad oggetto la realizzazione del progetto definitivo, del progetto esecutivo e il prezzo.

In entrambi i casi, l'offerta relativa al prezzo deve distinguere i corrispettivi richiesti per la progettazione definitiva, per la progettazione esecutiva e per la successiva esecuzione dei lavori.

Alla conferenza di servizi che viene indetta ai fini dell'approvazione del progetto definitivo, partecipa anche l'affidatario dell'appalto, che provvede, ove necessario, ad adeguare il progetto alle eventuali prescrizioni susseguenti ai pareri resi in sede di conferenza di servizi.

⁶ <https://www.anci.it/ministero-pubblica-linee-guida-per-il-progetto-di-fattibilita-tecnica-ed-economica-opere-pubbliche/>

Entro cinque giorni dall'aggiudicazione, ovvero dalla presentazione del progetto definitivo da parte dell'affidatario, qualora lo stesso non sia stato acquisito in sede di gara, il RUP deve avviare le procedure per l'acquisizione dei pareri e degli atti di assenso necessari per l'approvazione del progetto.

Si segnala che decorsi 30 giorni (termini per il c.d. silenzio assenso), il parere si intende reso favorevolmente.

Viepiù, l'articolo 6-bis del DL n. 152/2021 prevede che *“al fine di promuovere la massima partecipazione ai bandi per l'assegnazione delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza o del Piano nazionale per gli investimenti complementari destinate alla realizzazione di opere pubbliche, **le procedure di affidamento dell'attività di progettazione richiesta dai predetti bandi possono essere espletate anche in mancanza di una specifica previsione nei documenti di programmazione di cui all'articolo 21 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50**”*.

1.4 Anticipazione fino al 30%

Il comma 1 dell'art. 48 stabilisce che, per le procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, **la stazione appaltante può innalzare il valore dell'anticipazione sul contratto dal 20% al 30%**, applicando l'art. 207, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

L'anticipazione, in termini di “cassa”, normata dall'art. 35, comma 18, del Codice dei contratti, è **applicabile ad ogni tipologia contrattuale - lavori, servizi e forniture - di importo sia superiore che inferiore alle soglie UE**. Inoltre, l'anticipazione è consentita **anche nel caso sia stata autorizzata la “consegna in via d'urgenza” dell'esecuzione del contratto** (art. 91 del DL n. 18/2020).

La stazione appaltante corrisponde l'anticipazione, calcolata sul valore del contratto, **entro 15 giorni dall'effettivo inizio della prestazione**. La richiesta dell'appaltatore deve essere corredata da **garanzia fideiussoria** di importo pari all'anticipazione maggiorato del tasso di interesse legale applicato al periodo necessario al recupero dell'anticipazione stessa secondo il cronoprogramma della prestazione.

1.5 Pari opportunità e trasparenza

Sempre con riguardo agli appalti finanziati dal PNRR e dal PNC, l'art. 47 del DL n. 77/2021 (come novellato dalla legge di conversione n. 108/2021), ha previsto una complessa disciplina volta ad assicurare le pari opportunità e ad implementare politiche di inclusione lavorativa nei contratti pubblici.

La norma incide sia sui contenuti dei documenti di gara che sulla documentazione di partecipazione del concorrente, e ha destato una certa preoccupazione tra gli operatori. Il comma 8 dell'art. 47 stabiliva che, con linee guida da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del DL n. 77/2021 (previsto quindi al 30 settembre 2021), sarebbero stati definiti le modalità e i criteri applicativi, indicate le misure premiali e predisposti modelli di clausole da inserire nei bandi di gara differenziati per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto.

Nella Gazzetta Ufficiale dello scorso 30 dicembre 2021 è stato quindi pubblicato il **Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari Opportunità del 7 dicembre 2021** recante *“Linee guida volte a favorire l’equità, l’inclusione e le pari opportunità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e del PNC, Piano Nazionale Complementare”*⁷.

Le Linee guida prevedono l’applicazione di misure premiali e modelli di clausole all’interno dei bandi di concorso, differenziati in base a settore, tipologia e natura del progetto. **Tra le decisioni più importanti si evidenzia l’obbligo di riservare il 30% delle assunzioni funzionali all’attuazione del contratto ai giovani con meno di 36 anni e alle donne.**

Tra le indicazioni contenute nelle Linee guida, **alcune sono direttamente applicabili**, senza cioè che vengano inserite delle disposizioni specifiche nei bandi di gara da parte delle stazioni appaltanti. Tra queste si segnalano:

- ✓ **la redazione biennale del rapporto sulla situazione del personale, ai sensi dell’art. 48 del Codice per le Pari Opportunità** (decreto legislativo n. 198/2006);
- ✓ **la consegna della relazione di genere** riguardante la situazione del personale maschile e femminile sul posto di lavoro;
- ✓ **la presentazione sia di una dichiarazione che di una relazione sul rispetto del diritto al lavoro delle persone con disabilità.**

Per altre misure, invece, è necessario un intervento attuativo da parte delle stazioni appaltanti che devono rendere i principi delineati dalla norma quali clausole da inserire all’interno dei bandi di gara. Tra queste, si segnalano le regole che prevedono **clausole contrattuali e misure premiali**:

- ✓ **l’aver assolto agli obblighi** sul lavoro delle persone con disabilità, in base a quanto previsto dalla legge n. 68/1999, al momento della presentazione del progetto;
- ✓ **riservare il 30% delle assunzioni alla realizzazione del progetto all’occupazione giovanile e femminile.** Per il calcolo della quota si deve fare riferimento al numero di nuove assunzioni avvenute durante l’esecuzione del contratto. In questa clausola rientrano solo le assunzioni funzionali, cioè quelle volte a garantire

⁷ https://www.informazionefiscale.it/IMG/pdf/linee-guida-in-attuazione-art.47-decreto-legge-n.77-del-2021_1_.pdf

l'esecuzione del progetto finanziato dal PNRR o PNC. Vengono esclusi dal computo i rapporti di lavoro non essenziali.

Per quanto riguarda le **misure premiali**, le Linee guida introducono la possibilità di assegnare un punteggio più alto in graduatoria ad un candidato che:

- ✓ non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti discriminatori nei tre anni precedenti alla data di scadenza del termine di presentazione delle offerte;
- ✓ usi, o si impegni ad utilizzare, modalità innovative di organizzazione del lavoro e strumenti che permettano la soddisfazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro dei dipendenti;
- ✓ si impegni ad assumere giovani, donne e disabili per una quota superiore al 30% delle assunzioni;
- ✓ abbia rispettato i principi di parità generazionale e di genere nell'ultimo triennio;
- ✓ abbia rispettato gli obblighi in materia di lavoro delle persone con disabilità, di cui alla legge n. 68/1999;
- ✓ presenti volontariamente una dichiarazione di carattere non finanziario per ciascuno degli esercizi finanziari ricompresi nella durata del contratto di appalto.

Le Linee guida, inoltre, stabiliscono **il peso che le premialità possono avere**, a seconda dei criteri di valutazione usati e per la cui consultazione si rimanda al testo del DPCM.

Le Linee guida, infine, contengono anche delle **specifiche deroghe alle clausole contrattuali**. In particolare, queste possono essere evitate solo nei casi in cui alcuni elementi del progetto ne rendano l'inserimento "*impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*".

Il citato art. 47, al comma 7, ha previsto due tipi di deroghe ai requisiti di partecipazione:

- 1) i committenti possono non inserire le clausole di premialità e l'obbligo di assunzione di giovani e donne nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti;
- 2) i committenti possono riservare una quota inferiore del 30 per cento alle assunzioni di giovani e donne.

Queste deroghe sono facoltative, pertanto le stazioni appaltanti possono in ogni caso **decidere di non avvalersene**, "*anche qualora ricorressero in linea astratta alcuni presupposti per la loro applicazione*", purché forniscano adeguata e specifica motivazione delle ragioni per cui la natura del progetto renda impossibile l'applicazione dei criteri o lo renda contrario ai principi generali.

Infine, le **Linee guida indicano le penali** nei confronti dei soggetti che attuano le seguenti violazioni:

- o la mancata redazione della relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile;
- o la mancata produzione della dichiarazione relativa al rispetto delle norme sulla disabilità;

- il non aver rispettato la quota del 30% delle assunzioni di giovani con meno di 36 anni e donne;
- altre ipotesi individuate dalle stazioni appaltanti come requisiti premiali.

Non presentare il report sulla condizione del personale e non rispettare la normativa sui lavoratori disabili comporta l'esclusione dalle procedure di gara.

La mancata consegna della relazione di genere, invece, fa scattare l'interdizione di 12 mesi *“da ulteriori procedure di affidamento in ambito PNRR e PNC”*.

Per quanto riguarda le altre penalità, le Linee guida ricordano che si può fare riferimento all'art. 50 del DL n. 77/2021.

Sull'obbligo di assunzione giovanile e femminile, come su rappresentato, si segnala un recente parere del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili in risposta ad un quesito rivolto da un'amministrazione locale⁸. Nel parere il MIMS ha rappresentato che l'obbligo di assumere il 30% di giovani e donne per gli appalti finanziati dal PNRR vale solo per le *“assunzioni strettamente necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali”*. **Non sussiste, invece, alcun vincolo per i datori di lavoro di assumere nuovo personale, con il 30% di giovani e donne, qualora le imprese avessero in organico già tutte le figure utili a portare a termine l'appalto.**

Infine, per gli affidamenti a valere sulle risorse PNRR e PNC, l'articolo 53, comma 5, del DL n. 77/2021 interviene anche sui **principi in materia di trasparenza** disciplinati dall'articolo 29 del Codice dei contratti. In particolare, viene stabilito che:

- **tutte le informazioni relative alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione ed esecuzione delle opere saranno gestite e trasmesse alla banca dati dei contratti pubblici dell'ANAC attraverso l'impiego di piattaforme informatiche interoperabili;**
- **le commissioni giudicatrici effettueranno la propria attività utilizzando, di norma, le piattaforme e gli strumenti informatici;**
- **la banca dati degli operatori economici è accorpata alla Banca dati dei contratti pubblici e verrà gestita da ANAC;**
- **all'interno della nuova banca dati verrà istituito il fascicolo virtuale dell'operatore economico,** nel quale saranno conservati tutti i dati e le informazioni necessarie ai fini della partecipazione alle procedure di gara.

⁸ https://www.serviziocontrattipubblici.org/supportogiuridico/dettaglio_p.asp?id=1133

1.6 Contenzioso amministrativo

Il comma 4 dell'art. 48 del DL n. 77/2021 estende l'applicazione della **disciplina acceleratoria del processo amministrativo** (art. 125 del d.lgs. n. 104/2010), dettata con specifico riferimento alle controversie relative a infrastrutture strategiche, agli appalti pubblici finanziati con fondi del PNRR.

Il Giudice amministrativo, in sede di pronuncia del provvedimento cautelare, deve tener conto anche *“delle probabili conseguenze del provvedimento stesso per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera”*.

Ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, il Giudice valuta anche la irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui interesse deve essere *“comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure”*. Inoltre, ferma l'applicazione delle ipotesi di cui gli artt. 121 e 123 del d.lgs. n. 104/2010, la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato.

Il risarcimento del danno, eventualmente dovuto, avviene solo per equivalente.

Inoltre, il comma 4 interviene anche **in caso di impugnativa degli atti relativi a queste specifiche procedure di affidamento, concernenti lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo pari o superiore ai 100 milioni di euro**, disponendo l'applicazione dell'articolo 125 del codice del processo amministrativo. Quest'ultimo, in via ordinaria, riguarda le controversie aventi a oggetto le cosiddette infrastrutture strategiche e restringe l'ambito sia della tutela cautelare che di merito in forma specifica, in considerazione dell'interesse pubblico connesso alla realizzazione dell'opera.

Nello specifico, il citato articolo 125 c.p.a. prescrive che **il Giudice amministrativo, prima di concedere la tutela cautelare, debba valutare le probabili conseguenze del provvedimento richiesto in relazione ai diversi interessi in gioco**, nonché il *“preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera”*, valutando altresì in modo adeguato l'interesse del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle opere.

Quanto alla tutela di merito, il medesimo articolo prevede che l'annullamento dell'affidamento non comporta, in via ordinaria, la decadenza del contratto medio tempore stipulato e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente, con esclusione della tutela in forma specifica **attraverso il subentro nell'esecuzione**. In tale caso la decadenza del contratto è prevista solo a fronte delle più gravi violazioni della normativa in tema di appalti ai sensi dell'articolo 121 c.p.a.

Per gli affidamenti PNRR, PNC e UE è stata quindi estesa la norma che consente, in caso di impugnativa, l'applicazione delle disposizioni processuali relative alle

infrastrutture strategiche, le quali limitano la caducazione del contratto, favorendo il risarcimento per equivalente.

1.7 Punteggio premiale e BIM

Le stazioni appaltanti possono prevedere, nel bando di gara o nella lettera di invito, l'assegnazione di un **punteggio premiale** per l'uso nella progettazione dei metodi e strumenti elettronici specifici previsti dall'art. 23, comma 1, lett. h), del Codice dei contratti (cd. **BIM** - *Building Information Modeling*). Detta facoltà era già contemplata dall'ultimo paragrafo del comma 13 dell'art. 23.

A tal proposito, si rappresenta che sul sito del Ministero delle Infrastrutture e Mobilità Sostenibili è stato pubblicato il **Decreto Ministeriale n. 312 del 02/08/2021** (c.d. decreto BIM)⁹ inerente le modalità e i **tempi di progressiva introduzione dei metodi e degli strumenti elettronici di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture**, che modifica ed integra il precedente decreto MIT del 1° dicembre 2017, n. 560. Il nuovo decreto è entrato in vigore il 3 agosto 2021 e le disposizioni si applicano agli affidamenti i cui bandi o avvisi sono pubblicati successivamente a tale data, nonché – in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi – alle procedure i cui inviti a presentare le offerte o i preventivi sono inviati successivamente alla medesima data.

1.8 Obbligo di aggregazione per i Comuni non capoluogo

In relazione alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture a valere sulle risorse PNRR e PNC, vi sono specifiche disposizioni relative all'aggregazione fra enti.

Limitatamente a tali procedure, **i Comuni non capoluogo di Provincia hanno l'obbligo di aggregazione per l'affidamento degli acquisti di servizi, forniture e lavori finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e PNC** di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59¹⁰.

L'interpretazione letterale della norma, come già specificato dall'ANCI nella sua nota di lettura delle disposizioni di interesse del DL n. 77/2021¹¹, fa sì che, a decorrere dall'entrata in vigore del DL n. 77/2021, ovvero **dal 1° giugno 2021, i Comuni non capoluogo beneficiari di finanziamenti di investimenti a valere sulle suddette risorse**, procedano ai suddetti affidamenti attraverso le seguenti modalità:

a) **Centrali di committenza e Soggetti aggregatori;**

⁹ <https://www.anci.it/pubblicato-il-nuovo-decreto-bim-su-metodi-e-strumenti-elettronici-di-modellazione/>

¹⁰ **Si ricorda che per tutti gli acquisti di lavori, servizi e forniture finanziati da altre fonti, vige fino al 30 giugno 2023, per i Comuni non capoluogo, la proroga della sospensione dell'obbligo di aggregazione di cui all'articolo 37 del Codice degli Appalti.**

¹¹ <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Nota-DL-Semplificazioni-DEF-1.pdf>

- b) **Unioni di Comuni, Consorzi e Associazioni;**
- c) **Province e Città Metropolitane;**
- d) **Comuni Capoluogo di Provincia.**

Le stazioni appaltanti possono altresì ricorrere (articolo 48, c. 3) alla procedura di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016, per i settori ordinari, e di cui all'articolo 125, per i settori speciali, nella misura strettamente necessaria, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o **il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.**

Al solo scopo di assicurare la trasparenza, le stazioni appaltanti danno evidenza dell'avvio delle procedure negoziate di cui alla norma in esame, mediante i rispettivi siti internet istituzionali.

In relazioni a tali specifiche procedure, la modifica apportata alla norma in commento dal decreto-legge n. 152/2021, convertito con modifiche dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, ha chiarito che la pubblicazione della notizia di avvio delle succitate procedure negoziate non costituisce ricorso a invito, avviso o bando di gara a seguito del quale qualsiasi operatore economico può presentare un'offerta.

In merito all'argomento, si ricorda che il 17 dicembre 2021 il Ministero dell'Interno ha pubblicato un **comunicato**¹², riprendendo quanto già rappresentato dall'ANCI nella citata nota di lettura, con cui ha fornito chiarimenti operativi su modalità di gestione, termini e monitoraggio delle linee di intervento di cui all'art. 1, commi 139 e ss., della Legge n. 145/2018 (contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio) e di cui all'art. 1, commi 29 e ss., della Legge n. 160/2019 (interventi di efficientamento energetico, anche su illuminazione pubblica e risparmio energetico degli edifici di proprietà pubblica e di ERP, ecc.) confluiti all'interno della Missione 2, Investimento 2.2, del PNRR.

Il comunicato del Ministero si sofferma anche sulle modalità di aggregazione previste dal DL n. 77/2021 – relativamente agli interventi a valere sul PNRR – confermando che *“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 codice dei contratti] attraverso le*

¹² [https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-17-dicembre-2021#:~:text=108%2F2021%20di%20conversione%20del,agosto%202021%20\(pubblicato%20sulla%20G.U.](https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-17-dicembre-2021#:~:text=108%2F2021%20di%20conversione%20del,agosto%202021%20(pubblicato%20sulla%20G.U.)

unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia”.

E' inoltre specificato che la norma “*fa comunque salva l'applicazione delle ipotesi disciplinate ai commi 1 e 2 primo periodo, in virtù dei quali:*

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.”**

Infine, il comunicato riporta anche alcune disposizioni impartite in materia di attuazione del PNRR (trasparenza, DNSH, *tagging*, *gender equality*, contabili e *milestone*) che i beneficiari devono rispettare per la gestione, il controllo e la valutazione della misura.

Per completezza espositiva si evidenzia, inoltre, il recente parere 1147/2022 del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili¹³ in merito all'aggiudicazione di contratti finanziati anche solo in parte con risorse PNRR/PNC per i Comuni non capoluogo di provincia. In tale parere il Ministero conferma quanto affermato nel succitato Comunicato del Ministero dell'Interno del 17.12.2021 e la relativa deroga, ossia 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 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.

1.9 Beni e servizi informatici PNRR

Vengono, inoltre, introdotte (art. 53 del DL n. 77/2021), semplificazioni per **gli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR:**

- ferme restando le soglie fissate dall'art. 35 del Codice degli appalti e dal DL 16 luglio 2020, n. 76 (art. 1, c. 2, lett. a) **per l'affidamento diretto, le stazioni appaltanti possono ricorrere all'uso della procedura negoziata senza previa**

¹³ https://www.serviziocontrattipubblici.org/supportogiuridico/dettaglio_p.asp?id=1147

pubblicazione di un bando di gara di cui all'art. 63 del Codice degli Appalti, per acquisti di beni e servizi informatici, in particolare basati sulla tecnologia *cloud*, nonché servizi di connettività, finanziati in tutto o in parte con i fondi del PNRR, la cui determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato **entro il 31 dicembre 2026** anche ove ricorra il caso che la rapida obsolescenza tecnologica delle soluzioni disponibili non consenta il ricorso ad altra procedura di affidamento;

- nel caso delle suddette fattispecie di approvvigionamento, ritenute strategiche per la realizzazione degli obiettivi del PNRR, **il ruolo di AGID quale organismo che rilascia pareri tecnici, obbligatori e vincolanti, sugli elementi essenziali delle procedure di gara** concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati viene svolto dalla struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale;
- **i pareri suddetti possono contenere prescrizioni obbligatorie e vincolanti per le amministrazioni aggiudicatrici** relative alle modalità organizzative e alle tempistiche di svolgimento delle procedure di affidamento, necessarie al rispetto dei tempi previsti per la realizzazione dei progetti PNRR.

In relazione invece alle **procedure di e-procurement**, lo scorso 24 novembre 2021 il Consiglio **dell'Autorità Nazionale Anticorruzione** ha approvato, con delibera n. 773, il **Bando tipo numero 1** "*Procedura aperta telematica per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*"¹⁴.

Lo schema di disciplinare consentirà di attuare procedure di gara totalmente digitalizzate, garantendo, oltre una riduzione di tempi e costi per le Amministrazioni, una maggiore trasparenza nelle procedure di aggiudicazione grazie alla tracciabilità delle operazioni compiute su sistemi digitali.

Il Bando digitale tipo per tutte le gare predisposto da ANAC è operativo da gennaio 2022.

1.10 Supporto operativo per gli enti territoriali

L'articolo 9 del DL n. 77/2021 dispone che alla **realizzazione operativa degli interventi** provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della titolarità degli interventi previsti nel PNRR. A tal fine, dette amministrazioni, **per realizzare gli interventi del PNRR, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo fornito da società a prevalente partecipazione**

¹⁴ <https://www.anticorruzione.it/-/bando-tipo-nuero-1-del-24-novembre-2021>

pubblica, rispettivamente statale, regionale e locale, dagli enti del sistema camerale e da enti vigilati.

È altresì previsto, all'articolo 10, comma 1, che le Amministrazioni possano, mediante apposite convenzioni, avvalersi del supporto tecnico operativo di società in house qualificate ai sensi dell'art 38 del Codice dei contratti¹⁵.

Il successivo articolo 11 dispone che, al fine di rafforzare la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti e garantire una rapida attuazione delle progettualità del PNRR e degli altri interventi ad esso collegati, ivi compresi i programmi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2021/2027, la società Consip S.p.A. mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico.

La succitata normativa dispone, dunque, l'attivazione di una serie di azioni per l'assistenza tecnica e il supporto operativo per l'attuazione dei progetti PNRR, di cui beneficeranno sia le amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, sia le amministrazioni territoriali responsabili dell'attuazione dei singoli progetti sulla base di piani di attività annuali.

In tal senso, per completezza, si evidenzia che la Ragioneria Generale dello Stato ha emanato la Circolare n. 6 del 24 gennaio 2022¹⁶ recante "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Servizi di assistenza tecnica per le Amministrazioni titolari di interventi e soggetti attuatori del PNRR", che delinea le modalità operative per l'attuazione dei Piani delle Attività per il 2022 secondo uno specifico format di richiesta di attivazione di assistenza tecnica - per le sole Amministrazioni centrali titolari di interventi - allegato alla Circolare stessa.

Nella Circolare, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato rappresenta che ha stipulato uno specifico Accordo con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CdP) per fornire supporto e affiancamento alle Amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR e ai soggetti attuatori a livello territoriale, sia nelle fasi di programmazione e attuazione delle linee di intervento, che per la progettazione ed esecuzione dei progetti.

Il supporto di Cassa Depositi e Prestiti si concretizzerà attraverso un piano operativo annuale definito di intesa con RGS che, sulla base dei fabbisogni espressi dalle singole Amministrazioni, individuerà le specifiche attività, le modalità, i tempi ed i costi del supporto tecnico-operativo.

¹⁵ Ai sensi dell'articolo 38, fanno parte di diritto dell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate – istituite presso ANAC - il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP S.p.a., INVITALIA, Difesa servizi S.p.A., l'Agenzia del demanio, nonché i soggetti aggregatori regionali.

¹⁶ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2022/circolare_n_06_2022/

In particolare, poi, la Circolare evidenzia **l'ulteriore Accordo tra RGS e Invitalia S.p.A.** volto a garantire l'attuazione di iniziative di supporto tecnico-operativo così da massimizzare la copertura delle esigenze di assistenza tecnica, anche locale.

Sono inoltre previsti altri accordi con Sogei S.p.A. e Studiare Sviluppo S.r.l. nonché, in particolare, la creazione di una *task-force* di esperti che potranno fornire supporto tecnico-specialistico alle amministrazioni centrali e territoriali per rafforzare la loro capacità tecnica ed operativa nelle attività di progettazione ed esecuzione degli interventi.

La Ragioneria ha inoltre precisato che, per il **settore appalti**, Consip S.p.A. - in adempimento all'articolo 11, c. 1, del citato DL n. 77/2021 - metterà a disposizione delle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico. Per far ciò, verrà realizzato un programma di informazione, formazione e tutoraggio nella gestione delle specifiche procedure di acquisto e di progettualità per l'evoluzione del Sistema Nazionale di e-Procurement, finalizzato al rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni in tale ambito (compatibilmente con le altre iniziative di supporto tecnico-operativo attivate), in coordinamento con le centrali di committenza regionali per le attività territoriali.

In relazione agli accordi prospettati, nella citata Circolare n. 6/2022 la RGS prevede la costituzione di un **Tavolo di coordinamento**, tra MEF – RGS e CDP, nel cui ambito potranno costituirsi appositi gruppi di lavoro specializzati e/o *task-force* congiunte con riferimento all'attuazione di singoli Piani di Attività. A tali attività potranno partecipare rappresentanti delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi e degli altri Organismi coinvolti nel processo di coordinamento dell'attuazione del PNRR.

La Circolare RGS specifica che la copertura finanziaria dei costi delle suddette attività di assistenza tecnica – costo non ammissibile nell'ambito del PNRR - sarà a carico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, a valere sulle risorse del Programma Operativo Complementare (POC) a titolarità RGS, sulla base dei rendiconti presentati dalle singole società e validati dall'amministrazione beneficiaria, secondo le procedure operative che saranno definite nei Piani delle Attività.

Le Amministrazioni individuate come soggetti attuatori degli interventi potranno, quindi, comunicare i propri fabbisogni di assistenza tecnica inviando apposita richiesta al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Servizio Centrale per il PNRR – Ufficio II, secondo il *Format di richiesta di attivazione assistenza tecnica*, allegato alla Circolare n. 6/2022 che contiene anche i riferimenti per l'invio delle istanze.

Su tale aspetto è opportuno rappresentare che con il medesimo fine di garantire un adeguato e specifico supporto operativo alle amministrazioni locali rispetto agli

adempimenti previsti per l'attuazione del PNRR, il **23 novembre 2021**, ANCI ed **Invitalia** avevano già sottoscritto un **Accordo Quadro**¹⁷ con impegno a collaborare - in linea con quanto indicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e nell'ambito delle misure promosse dal Governo - **per accelerare la realizzazione degli interventi del PNRR**, ormai entrati nel vivo e che caratterizzeranno i prossimi mesi. Con tale Accordo, ANCI ed Invitalia condivideranno soluzioni operative da offrire a Comuni e Città metropolitane per realizzare interventi e progetti del PNRR di loro competenza, rafforzando la qualità della spesa pubblica per ridurre gli oneri amministrativi in capo a tali amministrazioni locali nonché velocizzando l'iter procedurale per la realizzazione degli interventi. I costi saranno a carico del MEF, come indicato nella richiamata Circolare RGS n. 6/2022.

La prima attività operativa messa in campo, a seguito del citato Accordo, ha riguardato il Programma Innovativo Qualità dell'Abitare (PINQUA) ed è in corso un'intensa attività informativa e formativa rispetto al supporto tecnico che Invitalia mette a disposizione dei Comuni beneficiari di tale misura.

Infine, il DL n. 77/2021 disciplina l'esercizio di uno specifico potere sostitutivo, attivabile da parte del Presidente del Consiglio su proposta della Cabina di regia ovvero del Ministro competente, nei confronti del soggetto attuatore con la fissazione di un termine a provvedere. In caso di perdurante inerzia, il Consiglio dei Ministri individua l'ente o il commissario *ad acta* a cui viene assegnato il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari o provvedere all'esecuzione dei progetti. È disposto anche il superamento del dissenso, diniego, opposizione, su proposta della Segreteria tecnica da parte del Presidente del Consiglio e la previsione dell'applicazione della normativa del PNRR anche all'utilizzo delle risorse del Piano complementare (PNC).

¹⁷ <https://www.anci.it/accordo-anci-invitalia-per-lattuazione-dei-progetti-di-comuni-e-citta-metropolitane/>

2. LE REGOLE “SEMPLIFICATE” E “DEROGATORIE” DEGLI APPALTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE VALIDE PER TUTTI GLI AFFIDAMENTI INDIPENDENTEMENTE DALLA FONTE DI FINANZIAMENTO

Si analizzano e commentano, di seguito, le norme dello “Sbloccacantieri” prorogate dal DL n. 77/2021, **valide per tutti gli affidamenti di lavori, servizi e forniture, indipendentemente dalla fonte di finanziamento.**

Con la modifica disposta dall'articolo 52 del DL n. 77/2021, **fino al 30 giugno 2023 è consentito alle stazioni appaltanti, anche nei settori ordinari sia sopra che sotto la soglia comunitaria, l'inversione procedimentale** di cui all'art. 133, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016 (ex art. 1, c. 3, DL n. 32/2019, modificato dall'art.8, c. 7, legge n. 120 del 2020).

A decorrere dal 1 febbraio 2022, a seguito delle modifiche apportate dall'articolo 10 della legge 23 dicembre 2021, n. 238 (Legge europea 2019-2021), come indicato nello specifico paragrafo, sono soppressi gli obblighi di indicare la terna di subappaltatori in sede di offerta, qualora gli appalti di lavori, servizi e forniture siano di importo pari o superiore alle soglie comunitarie nonché le verifiche in sede di gara, di cui all'articolo 80 del decreto legislativo n. 50/2016, riferite al subappaltatore.

Il DL n. 77/2021 apporta, inoltre, modifiche all'art. 1, comma 6, della legge n. 55/2019. In base alla novella, **per gli anni dal 2019 al 2023, i contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria**, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti, **possono essere affidati, nel rispetto delle procedure di scelta del contraente previste dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sulla base del progetto definitivo, escludendo quindi l'obbligo di redazione ed approvazione del progetto esecutivo.** Il progetto definitivo deve essere costituito almeno da una relazione generale, dall'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, dal computo metrico-estimativo, dal piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

Fino al 30 giugno 2023 è sospeso, dall'art. 1, comma 1, lett. b), legge n. 55 del 2019, come modificato dall'art. 8, comma 7, legge n. 120 del 2020, il **quarto periodo del comma 1 dell'art. 59 del decreto legislativo n. 50/2016 nella parte in cui vieta il ricorso all'appalto integrato** ossia all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori.

Il decreto-legge n. 77/2021, inoltre, proroga fino al 2023 la possibilità per i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione, di avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione. Tale possibilità, si ricorda, era prevista dall'art. 1, c. 4 del DL n. 32/2019, convertito dalla Legge n. 55/2019.

Si ricorda infine che l'art. 1, comma 5, del citato DL n. 32/2019 aveva già disposto che i soggetti attuatori di opere, possano avviare le procedure di affidamento della progettazione o dell'esecuzione dei lavori, nelle more dell'erogazione delle risorse assegnate agli stessi e finalizzate all'opera con provvedimento legislativo o amministrativo.

Su tale specifica norma si vuole qui ricordare che parte della dottrina, commentando la deliberazione della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo della Lombardia, deliberazione n. 352/2019/PAR, a cui ha fatto seguito, la recente deliberazione n. 270/2021/PAR, ha evidenziato che la finalità del legislatore è chiaramente quella di dare la possibilità agli enti attuatori di disporre – pur nel rispetto dei principi di buona e sana amministrazione più avanti evidenziati – di progetti per poter accedere ai finanziamenti esterni, spesso non intercettati dalle amministrazioni pubbliche proprio per l'assenza anche di un livello minimo di progettazione cantierabile. Secondo tale interpretazione, quindi, con le succitate norme, **le amministrazioni pubbliche, individuata la fonte di finanziamento, possono superare lo stallo che, da un lato, non permetteva di accedere ai finanziamenti pubblici per l'assenza di progetti cantierabili e, dall'altro, non consentiva di affidare incarichi di progettazione a soggetti esterni in mancanza del finanziamento dell'intera opera.** Quindi la portata derogatoria delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 4 e 5, del DL n. 32/2019, in linea con i principi espressi dalla magistratura contabile con la succitata deliberazione, **consentirebbe ai soggetti attuatori** di opere pubbliche l'affidamento di servizi di progettazione anche in assenza di disponibilità finanziaria:

- a) **nel caso in cui la fonte di finanziamento sia limitata nel tempo e condizionata dalla preventiva acquisizione della progettazione di primo livello** (senza la quale si perderebbero i fondi per realizzare le opere);
- b) **nel caso in cui la fonte di finanziamento dell'opera è già stata identificata per via legislativa o amministrativa ma a causa di ritardi o in seguito alle tempistiche di erogazione i finanziamenti non siano ancora stati attribuiti.**

Le succitate disposizioni sono, dunque, degli strumenti che permettono alle amministrazioni di avviare le procedure di affidamento di servizi di progettazione, qualora la fonte di finanziamento possa comunque essere precisamente indicata negli strumenti di programmazione dell'ente.

3. PROCEDURE OPERATIVE

3.1 Collegio consultivo tecnico

La nuova normativa introdotta dall'articolo 51, comma 1, lett. e), del DL n. 77/2021 ha modificato la disciplina del **Collegio Consultivo Tecnico** (ex articolo 6 del DL n. 76/2020).

È stata disposta la **proroga fino al 30 giugno 2023 dell'obbligo di costituzione del Collegio Consultivo Tecnico** per la risoluzione delle controversie nel corso dell'esecuzione dei contratti di lavori per la realizzazione di **opere pubbliche di importo pari o superiore alla soglia comunitaria**.

È stata altresì ampliata la possibilità di scelta dei membri del Collegio, i quali possono ora essere individuati (tranne il Presidente) anche tra il personale dipendente e tra professionisti legati al committente o all'appaltatore da rapporti di lavoro autonomo o di collaborazione anche continuativa.

I componenti del collegio hanno diritto a un compenso a carico delle parti e proporzionato al valore dell'opera, al numero, alla qualità e alla tempestività delle determinazioni assunte. In caso di ritardo nell'assunzione delle determinazioni, è prevista una decurtazione del compenso da un decimo a un terzo, per ogni ritardo.

Infine, la nuova norma ha inserito il comma 8-bis all'articolo 6 del DL n. 76/2020 prevedendo l'emanazione di un decreto del **Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) che, previo parere del CSLP, dovrà approvare apposite "Linee guida"**, (termine ordinatorio ormai decorso), volte alla definizione del funzionamento del Collegio.

Le Linee guida dovranno, in particolare, individuare:

- i requisiti professionali e i casi di incompatibilità dei componenti e del presidente del CCT;
- i criteri preferenziali per la loro scelta;
- i parametri per la determinazione dei compensi rapportati al valore e alla complessità dell'opera, nonché all'entità e alla durata dell'impegno richiesto ed al numero e alla qualità delle determinazioni assunte;
- le modalità di costituzione e funzionamento del collegio e il coordinamento con gli altri istituti consultivi, deflattivi e contenziosi esistenti.

È importante rappresentare che il **decreto-legge n. 152/2021**, all'articolo 6-*quater* interviene stabilendo i massimali dei compensi per i membri del Collegio Consultivo tecnico che, complessivamente, non possono superare:

- a) in caso di collegio consultivo tecnico composto da tre componenti, l'importo corrispondente allo 0,5 per cento del valore dell'appalto, per gli appalti di valore non superiore a 50 milioni di euro; tale percentuale è ridotta allo 0,25 per cento per la parte

eccedente i 50 milioni di euro e fino a 100 milioni di euro e allo 0,15 per cento per la parte eccedente i 100 milioni di euro;

b) in caso di collegio consultivo tecnico composto da cinque componenti, l'importo corrispondente allo 0,8 per cento del valore dell'appalto, per gli appalti di valore non superiore a 50 milioni di euro; tale percentuale è ridotta allo 0,4 per cento per la parte eccedente i 50 milioni di euro e fino a 100 milioni di euro e allo 0,25 per cento per la parte eccedente i 100 milioni di euro.

È rilevante segnalare, inoltre, il rafforzamento dei poteri del Collegio Consultivo Tecnico laddove il DL n. 77/2021 (art. 51, c.1, lett. e), punto 3), ha previsto che *“Quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della determinazione del collegio consultivo, il giudice esclude la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che non ha osservato la determinazione, riferibili al periodo successivo alla formulazione della stessa, e la condanna al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché’ al versamento all’entrata del bilancio dello Stato di un’ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto. Resta ferma l’applicabilità degli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile”*.

Così operando, integrando l'articolo 6, comma 3, del DL n. 76/2020 con il succitato dispositivo, sono state poste a carico della parte che deliberatamente non rispetti una decisione assunta dal Collegio, poi confermata dal Giudice, le spese processuali nonché il pagamento allo Stato di *“un’ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato”*.

3.2 Affidamento di lavori, servizi e forniture sottosoglia

Importanti novità del DL n. 77/2021 riguardano anche le procedure di affidamento cd sottosoglia.

In particolare, l'affidamento diretto dei lavori pubblici resta ammesso per valori inferiori ai 150.000 euro mentre per forniture e servizi (inclusi i servizi di ingegneria e architettura compresa la progettazione) l'art. 51 del DL n. 77/2021 ha innalzato, fino al 30 giugno 2023, il limite a 139.000 euro, contro i precedenti 75.000 euro del DL 76/2020.

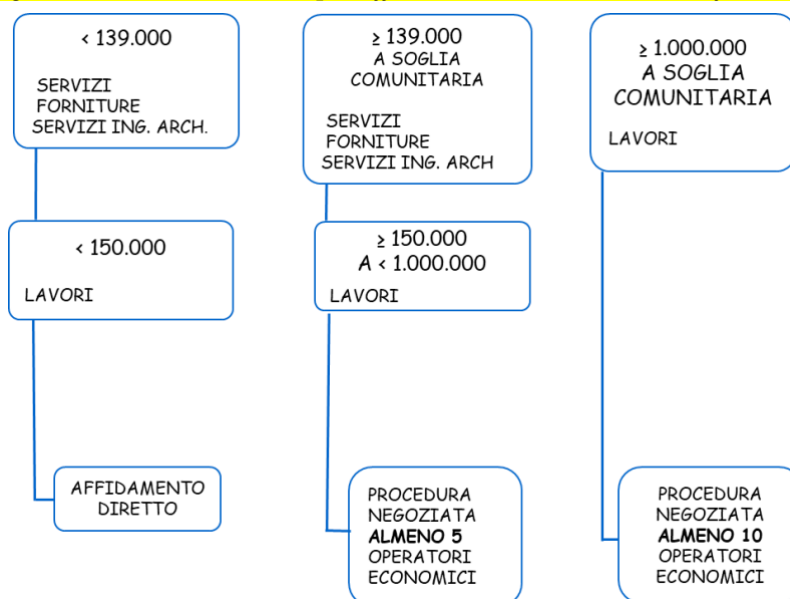
In particolare, la normativa vigente prevede che, fermo restando quanto previsto dagli articoli 36 e 157 del decreto legislativo n. 50/2016 e **fatta salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie**, le Stazioni Appaltanti - ai sensi dell'art. 1, comma 2, della Legge n. 120/2020 così come modificata dall'art. 51, comma 1, lettera a), punto 2.1, del DL n. 77/2021 - possono procedere **all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo inferiore alle soglie di**

cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016, in deroga alle citate norme, secondo le seguenti modalità, a condizione che la **determina a contrarre** o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia **adottato entro il 30 giugno 2023**:

- a) **affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro** e per **servizi e forniture**, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di **importo inferiore a 139.000 euro**. In tali casi, la stazione appaltante procede all'affidamento diretto, **anche senza consultazione di più operatori economici**, fermo restando il rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza;
- b) **procedura negoziata, senza bando**, di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016, **previa consultazione di almeno cinque operatori economici**, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, **per l'affidamento di servizi e forniture**, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, **di importo pari o superiore a 139.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35** del decreto legislativo n. 50 del 2016 e di **lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a un milione di euro**, ovvero di almeno **dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35** del decreto legislativo n. 50 del 2016. Le stazioni appaltanti danno **evidenza dell'avvio delle procedure negoziate** tramite pubblicazione di un avviso nei rispettivi siti internet istituzionali.

Si riporta di seguito uno schema riepilogativo degli affidamenti e delle relative soglie.

Figura 1 - Schema di sintesi per affidamento di lavori, servizi e forniture.



Interessante notare che tra l'affidamento diretto ex articolo 36, comma 2, lett. a), del Codice dei contratti e quella derogatoria prevista dall'articolo 51 del DL n. 77/2021, ci sia una innovazione che porta **l'assegnazione diretta "pura"** (ora espressamente esplicitata con l'inciso che non rende necessario un confronto tra preventivi) verso **appaltatori che abbiano già maturato documentata esperienza "anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione".**

Quindi, i soggetti affidatari diretti possono - ma non devono - essere obbligatoriamente iscritti negli elenchi o albi dell'ente. Tale elemento, assolutamente semplificatorio, è stato introdotto nella conversione in legge del DL n. 77/2021 per la determina a contrarre (o atto che avvia il procedimento amministrativo contrattuale e non la procedura di affidamento) **adottata entro il 30 giugno 2023.**

Nei casi di affidamento sopra indicati, salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, **l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di due mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento, aumentati a quattro mesi nei casi di cui alla lettera b) dell'elenco precedente.**

Il mancato rispetto dei termini di cui al secondo periodo, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del RUP per danno erariale e, qualora imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto.

In merito a ciò, si evidenzia che il DL n. 77/2021 (art. 51, comma 1, lett. h) **proroga sino al 30 giugno 2023** la previsione che *"la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità"* rimane limitata ai casi in cui la produzione del danno sia la conseguenza di una condotta del soggetto *"da lui dolosamente voluta"*.

Si esclude, quindi, l'ipotesi di colpa grave del RUP, ma tale limitazione della responsabilità non trova applicazione per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente (di cui all'art. 21, comma 2, del DL n. 76/2020).

Per **gli affidamenti effettuati con la procedura negoziata di cui alla lettera b) dell'elenco precedente, le stazioni appaltanti**, fermo restando quanto previsto dall'articolo 95, comma 3, del Codice dei contratti relativamente alle casistiche per le quali gli appalti devono essere obbligatoriamente aggiudicati ricorrendo al criterio

dell'offerta economicamente più vantaggiosa¹⁸, procedono, **a loro scelta**, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento, **all'aggiudicazione dei relativi appalti, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero del prezzo più basso.**

Tale facoltà di scelta, oltre a essere confermata nell'art. 1, comma 3, del DL n. 76/2020, trova riscontro nell'art. 36, comma 9-bis, del decreto legislativo n. 50/2016.

Nel caso di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso, le stazioni appaltanti procedono all'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'articolo 97, commi 2, 2-bis e 2-ter, del decreto legislativo n. 50/2016, **anche qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque in deroga, fino al 30 giugno 2023**, a quanto previsto dall'art. 97, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016¹⁹.

Si osserva che la soglia attuale prevista dall'articolo 95 del d.lgs. 50/2016 andrebbe adeguata ai nuovi limiti fissati dal DL n. 76/2020 e modificati dal DL n. 77/2021, come sopra indicati, ciò al fine di renderla coerente con la volontà di semplificazione prevista dal legislatore.

Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto c.d. Sbloccacantieri, **è sospeso sino al 30 giugno 2023 l'articolo 77, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016** e quindi **l'obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'Albo** istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di cui all'articolo 78. Resta fermo l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante.

Per le modalità di affidamento di cui alle casistiche sopra indicate, **la stazione appaltante non richiede le garanzie provvisorie di cui all'articolo 93 del d. lgs n. 50/2016,**

18 Art. 95, comma 3, decreto legislativo n. 50/2016:

3. Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo:

a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'articolo 50, comma 1, fatti salvi gli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a);

b) i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro;

b-bis) i contratti di servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

19 Art. 97, comma 8. Decreto legislativo n. 50/2016:

8. Per lavori, servizi e forniture, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e comunque per importi inferiori alle soglie di cui all'articolo 35, e che non presentano carattere transfrontaliero, la stazione appaltante prevede nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi del comma 2 e dei commi 2-bis e 2-ter. In tal caso non si applicano i commi 4, 5 e 6. Comunque l'esclusione automatica non opera quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci.

salvo che, in considerazione della tipologia e specificità della singola procedura, ricorrano particolari esigenze che ne giustifichino la richiesta, che la stazione appaltante indica nell'avviso di indizione della gara o in altro atto equivalente. **Nel caso in cui sia richiesta la garanzia provvisoria, il relativo ammontare è dimezzato rispetto a quello previsto dal medesimo articolo 93 del decreto legislativo n. 50 del 2016.**

Per l'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture **di importo inferiore alle soglie** di cui all'articolo 35, ai sensi dell'art. 36, comma 1, del Codice dei contratti, le stazioni appaltanti **applicano le disposizioni di cui all'articolo 50** del medesimo Codice. La facoltà di scelta precedentemente prevista dal legislatore nell'originaria stesura dell'art. 50 del decreto legislativo n. 5/2016 risulta essere stata modificata dall'art. 8, comma 5, lettera 0a-bis), della legge n. 120/2020.

3.3 Affidamento di lavori, servizi e forniture soprasoglia

In relazione alle **soglie comunitarie**, in via preliminare, è necessario evidenziare che sulla Gazzetta Ufficiale UE L398 dell'11 novembre 2021 sono stati pubblicati i regolamenti di aggiornamento delle medesime:

- Regolamento delegato (UE) 2021/1950 del 10 novembre 2021 che modifica la direttiva 2009/81/CE/ del Parlamento europeo e del Consiglio per le soglie delle concessioni;
- Regolamento delegato (UE) 2021/1951 del 10 novembre 2021 che modifica la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per le soglie degli appalti di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione;
- Regolamento delegato (UE) 2021/1952 del 10 novembre 2021 che modifica la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per le soglie di appalti di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione;
- Regolamento delegato (UE) 2021/1953 del 10 novembre 2021 che modifica la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per le soglie di appalti di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione.

Tali regolamenti sono entrati in vigore **il 1° gennaio 2022** e, conseguentemente, dalla medesima data, hanno aggiornato le soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35, comma 1, del Codice dei contratti.

Per quanto attiene i settori ordinari, le nuove soglie di rilevanza comunitaria sono:

- **5.382.000,00 euro per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;**
- **140.000,00 euro per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione** aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato III;

- 215.000,00 euro per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali;
- 750.000,00 euro (invariato) per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato IX.

Nei settori speciali, invece, le nuove soglie di rilevanza comunitaria sono:

- 5.382.000,00 euro per gli appalti di lavori;
- 431.000,00 euro per gli appalti di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione;
- 1.000.000,00 euro (invariato) per i contratti di servizi, per i servizi sociali e altri servizi specifici elencati all'allegato IX.

Per affidamenti di **importo pari o superiore alla soglia comunitaria**, quindi, le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee, sulla base del **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo ai sensi dell'art. 95 del decreto legislativo n. 50/2016 con l'unica eccezione prevista dal comma 4 che consente l'aggiudicazione con il criterio del minor prezzo.²⁰

Si rammenta che, anche per queste procedure, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 convertito dalla legge n. 55/2019, **è sospeso sino al 30 giugno 2023** (termine così modificato dal DL n. 77/2021) l'obbligo di **scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'Albo** istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). I commissari devono quindi essere individuati secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante.

Le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera b), del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76, convertito dalla legge n. 120/2020, **sino al 30 giugno 2023** (termine così modificato dal DL n. 77/2021) possono prevedere, **a pena di esclusione** dalla procedura, **l'obbligo** per l'operatore economico di procedere alla **visita dei luoghi**, nonché alla consultazione sul posto dei documenti di gara e relativi allegati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 79, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016 **esclusivamente laddove detto adempimento sia strettamente indispensabile in** ragione della tipologia, del contenuto o della complessità dell'appalto da affidare.

²⁰ Art. 95, comma 4. Decreto legislativo n. 50/2016:
"4. Può essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

...
b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato, fatta eccezione per i servizi ad alta intensità di manodopera di cui al comma 3, lettera a); ..."

3.4 Verifiche e controlli

Fino al 30 giugno 2023 – ai sensi dell’art. 3, comma 2, del decreto n. 76/2020 convertito dalla legge n. 120/2020, prorogato dal DL n. 77/2021 – **per le verifiche antimafia** riguardanti l’affidamento e l’esecuzione dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, **si procede mediante il rilascio della informativa liberatoria provvisoria**, immediatamente conseguente alla consultazione della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, **anche quando l’accertamento è eseguito per un soggetto che risulti non censito**, a condizione che non emergano nei confronti dei soggetti sottoposti alle verifiche antimafia le situazioni di cui agli articoli 67 e 84, comma 4, lettere a), b) e c), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. L’informativa liberatoria provvisoria consente di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture, sotto condizione risolutiva, ferme restando le ulteriori verifiche ai fini del rilascio della documentazione antimafia da completarsi entro sessanta giorni

Ai sensi dell’art. 95, comma 10, del decreto legislativo n. 50/216, le stazioni appaltanti, **prima dell’aggiudicazione, procedono a verificare i costi della mano d’opera accertandosi che il costo del personale non sia inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali** sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale e assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali.

I controlli, previsti dall’art. 8, comma 10-*bis*, della legge n. 120/2020, potranno essere svolti attraverso il **Documento di congruità dell’incidenza della manodopera** relativa allo specifico intervento, secondo le modalità indicate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. In merito a ciò, si evidenzia che il Ministero del lavoro, il 19 luglio 2021, ha pubblicato, sul proprio sito web, il **D.M. n. 143 del 25 giugno 2021** – registrato alla Corte dei Conti – che definisce un **sistema di verifica della congruità dell’incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili** (c.d. DURC di congruità)²¹.

21 L’articolo 1 del DM recita: “*In fase di prima applicazione dell’articolo 8, comma 10-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, con il presente decreto è definito un sistema di verifica della congruità dell’incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili, in attuazione di quanto previsto dall’Accordo collettivo del 10 settembre 2020, sottoscritto dalle organizzazioni più rappresentative per il settore edile, come richiamato in premessa e della relativa tabella recante gli indici di congruità.*”
<https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/registrato-dalla-corte-dei-conti-il-decreto-per-la-verifica-di-congruita-nel-settore-edile.aspx/>

La verifica della congruità si riferisce all'incidenza della manodopera relativa allo specifico intervento realizzato nel settore edile, sia nell'ambito dei lavori pubblici che di quelli privati (questi ultimi di valore pari o superiore a 70.000 euro) eseguiti da parte di imprese affidatarie, in appalto o subappalto, ovvero da lavoratori autonomi coinvolti a qualsiasi titolo nella loro esecuzione.

Il decreto trova applicazione per i lavori edili con denuncia di inizio lavori, effettuata alla Cassa Edile/Edilcassa territorialmente competente, **dal 1° novembre 2021**. Le disposizioni del decreto del Ministero del Lavoro non si applicano per gli interventi ai lavori affidati nelle zone colpite dalla crisi sismica del 2016 per le quali siano già state adottate specifiche ordinanze del Commissario straordinario per la ricostruzione. Su tali tematiche si è espresso anche l'Ispettorato Nazionale del Lavoro²².

È importante evidenziare, infine, che l'art. 50, comma 3, del DL n. 77/2021 disapplica la norma del Codice appalti che prevede la condizione sospensiva nei contratti (ex articolo 32, comma 12, del Codice) in attesa dei controlli e delle verifiche cui sono tenute le stazioni appaltanti.

3.5 Aggiudicazione del contratto

L'accelerazione sui tempi della stipulazione del contratto con previsione anche di potere sostitutivo nei casi di inerzia del RUP (art. 12, art. 50, c. 2, art. 61, c.1 del DL n. 77/2021) era già stata prevista dal DL n. 76/2020.

Si ricorda che, per effetto dell'art. 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016, così come modificato dall'art. 4, comma 1, del DL n. 76/2020, divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, **la stipulazione del contratto di appalto o di concessione deve avere luogo entro i successivi sessanta giorni**, salvo diverso termine previsto nel bando o dalla lettera di invito, ovvero l'ipotesi di differimento sia stata espressamente concordata con l'aggiudicatario, purché comunque giustificata dall'interesse alla sollecita esecuzione del contratto.

La mancata stipulazione del contratto nel termine previsto deve essere motivata con specifico riferimento all'interesse della stazione appaltante e a quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto e viene valutata ai fini della responsabilità erariale e disciplinare del dirigente preposto. Se la stipulazione del contratto non avviene nel termine fissato, l'aggiudicatario può, mediante atto notificato alla stazione appaltante, sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto. All'aggiudicatario, fuori dai casi di consegna in via d'urgenza, non spetta alcun indennizzo, salvo il rimborso delle spese contrattuali documentate.

²² INL - Nota n. 5223 del 19 luglio 2021 <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/notizie/Documents/DCTUTELA-nota-DURC-di-congruita.pdf>

Il contratto non può comunque essere stipulato prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione ed è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti.

È importante notare che, **sino al 30 giugno 2023** (art. 8, comma 1, lettera a), del DL n. 76/2020 modificato dal DL n. 77/2021), **è sempre autorizzata la consegna dei lavori in via di urgenza** e, nel caso di servizi e forniture, **l'esecuzione del contratto in via d'urgenza** (ex articolo 32, comma 8, del d. lgs. n. 50/2016), nelle more della verifica dei requisiti di cui all'articolo 80 del d.lgs. n. 50/2016, nonché dei requisiti di qualificazione previsti per la partecipazione alla procedura.

3.6 Modifiche alla disciplina del Subappalto

Con il DL n. 77/2021 sono state introdotte novità rilevanti in tema di **subappalto** al fine di evitare ulteriori conseguenze rispetto alla lettera di costituzione in mora, nell'ambito della procedura di infrazione n. 2018/2273 della Commissione Europea, che ha contestato all'Italia l'incompatibilità di alcune disposizioni dell'ordinamento interno in materia di contratti pubblici rispetto a quanto disposto dalle direttive europee relative alle concessioni (direttiva 2014/23), agli appalti pubblici nei settori ordinari (direttiva 2014/24) e agli appalti pubblici nei settori speciali (direttiva 2014/25).

Si ricorda che il 31 ottobre 2021 è scaduto il regime temporaneo inerente il limite del subappalto del 50% dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture previsto dall'art. 49, comma 1, lettera a), del decreto legge n. 77/2021.

Pertanto, dal 1° novembre 2021 è stato rimosso ogni limite quantitativo generale e predeterminato al subappalto, per effetto della modifica del comma 2 dell'articolo 105 del d.lgs. 50/2016.

Le stazioni appaltanti, tuttavia, potranno **indicare nei documenti di gara** - previa adeguata motivazione nella determina a contrarre, eventualmente avvalendosi del parere delle Prefetture competenti - **le prestazioni o le lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario**, rispetto a:

- ✓ specifiche caratteristiche dell'appalto, ivi comprese quelle delle categorie superspecialistiche di opere (di cui all'articolo 89, comma 11, del Codice dei contratti pubblici);
- ✓ esigenza, rispetto alla natura o complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro e di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori;
- ✓ esigenza di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nelle cosiddette *white list* (ex comma 52 dell'articolo

1 della legge n. 190/2012), ovvero nell'anagrafe antimafia (ex articolo 30 del DL n. 189/2012, convertito in legge n. 229/2016).

Va evidenziato che il **comma 14 dell'art. 105 del decreto legislativo n. 50/2016**, che prevedeva per il subappaltatore l'obbligo di praticare, per le prestazioni affidate in subappalto, gli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione, con ribasso non superiore al 20%, è stato **modificato** dall'art. 49, comma 1, lettera b), sub. 2), del decreto-legge n. 77/2021. In particolare **il nuovo disposto normativo prevede che il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale**, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale. **Con la novella sopra riportata non sussiste quindi più il limite di ribasso del 20% che il subappaltatore può applicare ai prezzi di contratto.**

La norma, inoltre, ha previsto, come disposto dall'art. 105, comma 1, del decreto legislativo n. 50/2016 – modificato dall'art. 49, comma 1, lettera b), sub. 1), del decreto-legge n. 77/2021 – che, **a pena di nullità, il contratto non può essere ceduto** (fatto salvo quanto previsto dall'articolo 106, comma 1, lettera d), del d.lgs. 50/2016). Non può essere affidata a terzi l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, nonché la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera.

Importante evidenziare che l'**articolo 10 della legge 238/2021** (Legge europea 2019-2020) è intervenuto a modifica di alcune norme dell'articolo 105 del Codice dei contratti. In merito al **subappalto**, la succitata nuova norma **abroga in via definitiva l'obbligo di indicazione di una terna di subappaltatori previsto ex art. 105, co. 6** nonché, attraverso l'abrogazione della lettera a), del co. 4, dell'art. 105, prevede la possibilità (fino ad oggi vietata) per i soggetti che avevano preso parte alla procedura di gara (senza risultare aggiudicatari) di ricoprire il ruolo di subappaltatore. Infine, per coordinare la disciplina del subappalto con le modifiche in materia di motivi di esclusione (art. 80, c. 1 e 5 del Codice dei Contratti) il richiamato articolo 10 della legge 238/2021, **ha eliminato l'obbligo per il concorrente di dimostrare l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80** (v. *paragrafo successivo*).

Si rileva, infine, che in tema di subappalto, a fine 2021, sono emerse alcune prime indicazioni del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS), Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e Ispettorato Nazionale del Lavoro, proprio rispetto alle modifiche apportate all'articolo 105 del Codice dei Contratti pubblici ad opera dell'articolo 49 del D.L. n. 77/2021²³.

In particolare, il **parere del Ministero delle Infrastrutture n. 998 del 13 agosto 2021**, risponde sulla possibilità della S.A., nel predisporre una gara, di non individuare alcuna specifica prestazione, con ciò non dando luogo al subappalto. Il Ministero afferma che *“prima di affidare un appalto occorre necessariamente individuare la/le prestazioni, le categorie per i lavori, indicando le prestazioni o le lavorazioni da eseguire direttamente a cura dell'aggiudicatario”*. Ricorda inoltre che è in vigore il divieto di cessione dell'appalto (ex art. 105, comma 1, del Codice, nonché art. 49, comma 1, del DL n. 77/2021), pertanto *“a pena di nullità, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 106, comma 1, lettera d), il contratto non può essere ceduto, non può essere affidata a terzi l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, nonché la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera”*. Il Ministero rappresenta, infine, che le S.A. possono disporre il divieto di subappalto, ma solo se ciò è espressamente previsto nei documenti di gara e adeguatamente motivato.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro invece, nella Nota n. 1507 del 6 ottobre 2021, si sofferma sugli standard, previsti dalle nuove previsioni normative, che il subappaltatore deve garantire (comma 1, lett. b), punto 2, dell'art. 49, che ha modificato il comma 14 dell'art. 105 del D. Lgs. n. 50/2016) per *“riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale”*.

Nel merito, l'Istituto rappresenta che le attività oggetto di subappalto devono essere ricomprese nell'oggetto dell'appalto, secondo quanto previsto nel capitolato e non essere, quindi, marginali o meramente accessorie rispetto all'opera o al servizio complessivamente appaltato, oppure far parte della categoria prevalente ossia, come previsto dall'art. 3 comma 1, lett. oo-bis), *“la categoria di lavori, generale o specializzata, di importo più elevato fra le categorie costituenti l'intervento e indicate nei documenti di gara”*. In questo ultimo caso, tuttavia, le lavorazioni devono essere incluse nell'oggetto sociale del contraente principale. Pertanto, alla fine, secondo l'INL (come condiviso con

²³ <https://www.anci.it/subappalto-parere-mims-nota-ispettorato-lavoro-e-chiarimenti-anac-su-novita-dal-1-novembre-2021/>

l'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) *“ciò che conta è essenzialmente l'oggetto del contratto di appalto ed è ad esso che occorre riportarsi nella selezione del CCNL”*.

Inoltre, l'Ispettorato – riportando la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenza n.1406/2020 e decisione n. 5574/2019) – aggiunge che *“Individuato il contratto collettivo di riferimento, applicato dal contraente principale nei termini sopra chiariti, va quindi verificata la ricorrenza delle condizioni normative stabilite dal comma 14 dell'art. 105, sopra illustrate.”* In tal caso, il subappaltatore ha l'obbligo di *“riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale”* rispetto alle stesse attività lavorative.

Sulle nuove regole del subappalto è intervenuta anche l'ANAC che nel **chiarimento**²⁴, pubblicato il 15 ottobre 2021 sul proprio sito web, ha evidenziato che *“A partire dal 1° novembre 2021, si affermerà quindi il regime della subappaltabilità integrale delle opere fatte salve le opere da eseguire a cura dell'aggiudicatario, in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto”*. Le stazioni appaltanti devono indicare nei documenti di gara *“le prestazioni oggetto del contratto di appalti non subappaltabili da eseguire a cura dell'aggiudicatario”*. L'Autorità evidenzia la particolare rilevanza dell'impatto sul mercato della nuova disciplina, che si allinea alla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea.

Infine, l'ANAC ha fornito chiarimenti sul limite quantitativo di quota subappaltabile per le opere superspecialistiche. Intervenendo in merito ad una gara del Comune di Cagliari per il recupero e riqualificazione di alloggi (**Massima** N. 213 – 2021 e Parere di **Precontenzioso** n. 771 – 2021), l'Autorità ha ribadito che le cosiddette SIOS, in quanto opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, sono soggette a un regime normativo in deroga alle norme generali sotto diversi profili.

Questo si giustifica, nelle intenzioni del legislatore, con l'esigenza di assicurare alla stazione appaltante che l'esecuzione di tali opere sia effettuata soprattutto dall'appaltatore qualificato.

3.7 Le modifiche apportate dalla Legge 238/2021 (legge europea 2019-2020)

L'entrata in vigore, **il 1° febbraio 2022**, della Legge 23 dicembre 2021, n. 238 recante *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020”* innoverà alcune disposizioni del D.lgs. n. 50/2016.

²⁴ <https://www.anci.it/anac-opere-superspecialistiche-subappalto-possibile-nel-limite-del-30/>

In relazione al **periodo transitorio**, è previsto che le novellate disposizioni si applicheranno **alle procedure i cui bandi o avvisi di gara siano pubblicati successivamente al 1° febbraio 2022 nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte o i preventivi.**

Nel merito, seguono quindi le specifiche modifiche al Codice apportate **dall'articolo 10 della citata Legge n. 238/2021.**

1) Subappalto per i progettisti

La nuova norma specifica che **il progettista può subappaltare a soggetti terzi attività di consulenza specialistica** inerenti ai settori energetico, ambientale, acustico e ad altri settori non attinenti alle discipline dell'ingegneria e dell'architettura per i quali siano richieste apposite certificazioni o competenze, rimanendo ferma la responsabilità del progettista anche ai fini di tali attività.

Per quanto attiene l'affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria, la legge dispone che dovrà avvenire nel rispetto del principio di non discriminazione fra i diversi soggetti sulla base della forma giuridica assunta. È quindi prevista – nelle more dell'adozione del decreto di cui all'articolo 216 comma 27-*octies* del d.lgs. n. 50/2016 – l'adozione di un decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, che dovrà definire i requisiti minimi che devono avere gli altri soggetti abilitati in forza del diritto nazionale a offrire sul mercato servizi di ingegneria e di architettura per partecipare alle procedure di affidamento.

2) Motivi di esclusione

Le modifiche intervengono **sui motivi di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto o concessione**, nonché sui casi di esclusione dell'operatore economico in caso di mancato pagamento di imposte e tasse o contributi previdenziali.

È previsto che la condanna del subappaltatore con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, non costituisce più causa da esclusione dell'operatore economico alla gara.

Viene poi eliminata (in via definitiva) la possibilità per il subappaltatore di essere causa di esclusione per l'appaltatore nonché (parziale modifica del comma 4 dell'art. 80), **in materia di gravi violazioni nel pagamento di imposte e tasse con la Legge europea viene opportunamente innalzato il limite per l'individuazione delle gravi violazioni, che da 5.000€ viene portato a 35.000.** Pertanto, è possibile escludere un operatore economico in caso di violazioni fiscali non definitivamente accertate solo se di importo superiore a

35.000 euro. La norma rimanda poi ad un decreto dei ministeri dell'Economia e delle Infrastrutture, la definizione delle gravi violazioni non definitivamente accertate in materia fiscale, in base alle quali un operatore economico può essere escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto. Tale decreto dovrà inoltre definire i limiti e le condizioni che determinano l'operatività della causa di esclusione relativa a violazioni fiscali non definitivamente accertate *«che, in ogni caso, devono essere correlate al valore dell'appalto e comunque di importo non inferiore a 35.000 euro»*.

3) Subappalto

In merito al **subappalto nei settori ordinari**, la norma **abroga in via definitiva l'obbligo di indicazione di una terna di subappaltatori** previsto all'art. 105, co. 6 del Codice nonché, attraverso l'abrogazione della lettera a), del co. 4, dell'art. 105, prevede la possibilità (fino ad oggi vietata) per i soggetti che avevano preso parte alla procedura di gara (senza risultare aggiudicatari) di ricoprire il ruolo di subappaltatore.

Infine, per coordinare la disciplina del subappalto con le modifiche in materia di motivi di esclusione (art. 80, co. 1 e 5) è eliminato l'obbligo per il concorrente di dimostrare l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80.

A seguito di tali modifiche, i soggetti affidatari dei contratti possono assegnare in subappalto le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto stesso, previa autorizzazione della stazione appaltante se:

- il subappaltatore è qualificato nella relativa categoria e non sussistono a suo carico i motivi di esclusione di cui all'articolo 80;
- all'atto dell'offerta sono stati indicati i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture o parti di servizi e forniture che si intende subappaltare.

In relazione al **Subappalto nell'esecuzione dei contratti di concessione**, viene abrogato, come per quelli ordinari, l'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori (art. 174, comma 2, terzo periodo). Inoltre, è disposto che l'affidatario provvede a sostituire i subappaltatori relativamente ai quali un'apposita verifica, svolta dalla stazione appaltante, abbia dimostrato la sussistenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80 del d. lgs n. 50/2016 (art. 174, sostituzione del comma 3).

4) Termini di pagamento - Clausole penali

L'articolo 10 della legge n. 238/2021 modifica anche alcuni adempimenti, posti a carico del direttore dei lavori, dell'esecutore e del Responsabile del procedimento (RUP), riguardanti l'adozione degli Stati di avanzamento lavori (SAL) e l'emissione del certificato di pagamento, in acconto e in saldo dell'esecuzione del contratto in corso. Vengono inserite nuove disposizioni all'interno **dell'articolo 113-bis del Codice dei contratti pubblici**, introducendo la possibilità da parte dell'esecutore, di comunicare alla stazione

appaltante il raggiungimento delle condizioni contrattuali per l'adozione dello stato di avanzamento dei lavori, fermo restando i compiti del direttore dei lavori.

Contestualmente alla verifica del raggiungimento delle condizioni contrattuali o contestualmente al ricevimento della comunicazione dell'esecutore, il direttore dei lavori adotta lo stato di avanzamento dei lavori. In caso di difformità tra le valutazioni del direttore dei lavori e quelle dell'esecutore in merito al raggiungimento delle condizioni contrattuali, il direttore dei lavori, a seguito di tempestivo accertamento in contraddittorio con l'esecutore, procede all'archiviazione della comunicazione da parte dell'esecutore oppure all'adozione del SAL.

5) Affidamento dei servizi di ingegneria e architettura

Al fine di coordinare le disposizioni, come modificate ed integrate, il comma 2 dell'articolo 10 della legge n. 238/2021 dispone - **ai fini della partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura** - la pubblicazione, entro il 1° marzo 2021, di un decreto del Ministero delle infrastrutture e della Mobilità Sostenibili che individui i requisiti minimi che tali soggetti sono tenuti a dimostrare, in particolare con riferimento:

- all'obbligo di nomina di un direttore tecnico;
- alla verifica del contenuto dell'oggetto sociale;
- agli obblighi di regolarità contributiva, di comunicazione e di iscrizione al casellario dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC);
- all'obbligo di assicurazione per lo svolgimento delle prestazioni professionali.

6) Sbloccacantieri

Infine, **il comma 3 dell'articolo 10 della legge n. 238/2021, abroga le residuali disposizioni di cui al comma 18 dell'art. 1 del DL n. 32/2019 (Sbloccacantieri) che prevedeva la possibilità, fino al 31 dicembre 2023,** di sospendere gli obblighi previsti:

- al comma 6, articolo 105 (indicazione terna subappaltatori);
- dal terzo periodo del comma 2 dell'articolo 174 (indicazione terna subappaltatori);
- dalle verifiche in sede di gara, di cui all'articolo 80 riferite al subappaltatore.

TITOLO II: PRINCIPI CONTABILI

1. LA GESTIONE CONTABILE DEI FONDI PNRR

Un corpo di **recenti disposizioni normative** fornisce agli enti locali una prima ma robusta disciplina circa le modalità di utilizzo e contabilizzazione delle risorse per l'attuazione del PNRR, in particolare prevedendo alcune **importanti deroghe alle regole ordinarie** con lo scopo di favorire l'utilizzo dei fondi attribuiti in ambito locale.

La logica che il Legislatore e il Governo sembrano perseguire, in coerenza con le prescrizioni di obiettivi e traguardi del PNRR concordati in sede europea (*milestone e target*), è quella di privilegiare l'accompagnamento contabile dello svolgimento degli interventi nel modo, al tempo stesso, coerente con i principi contabili vigenti e semplificato in ragione della stringente tempistica attuativa dei progetti. A questo quadro hanno contribuito, in diversa misura, le richieste formulate dall'ANCI nei mesi scorsi.

Di seguito sono analizzate e commentate le singole misure normative adottate.

1.1 Deroga in favore degli enti in condizione di disavanzo

L'articolo 15, comma 3, del decreto legge n. 77 del 2021 riconosce agli enti locali la possibilità di utilizzare le risorse assegnate per l'attuazione del PNRR e del PNC²⁵ (Piano Nazionale per gli investimenti Complementari) anche in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge n. 145 del 2018²⁶, vale a dire nel caso in cui per un ente in condizione di disavanzo le medesime, al termine dell'esercizio finanziario in cui sono state attribuite, risultano confluite nel risultato di amministrazione sotto forma di avanzo vincolato. L'applicazione dell'avanzo vincolato da fondi PNRR e PNC viene dunque garantita anche agli enti in disavanzo.

Nel richiamare la natura vincolata dei fondi del PNRR, come peraltro espressamente indicato dalla disposizione normativa in commento, si deve ritenere che il vincolo da attribuire ai fondi in questione sia quello "*derivante da trasferimenti*". Le somme non

²⁵ L'estensione dell'intero contenuto del decreto-legge n. 77 del 2021 agli interventi finanziati con il piano complementare di cui al decreto-legge n. 59 del 2021, nonché ai contratti istituzionali di sviluppo di cui al decreto legislativo n. 88 del 2011 (art. 6), è esplicitamente prevista dall'articolo 14 dello stesso dl 77/2021.

²⁶ I commi 897 e 898 della legge di bilancio 2019 prevedono, in via ordinaria, precisi limiti all'utilizzo delle quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti del risultato di amministrazione per gli enti che presentano una condizione di disavanzo. L'utilizzo delle quote in questione è infatti limitato ad un importo massimo non superiore al valore di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e per il Fondo anticipazioni di liquidità (FAL), incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nella prima annualità del bilancio di previsione

utilizzate dovrebbero essere pertanto riportate nell'Allegato a/2 – Elenco analitico delle risorse vincolate – rappresentato nel prospetto del risultato di amministrazione.

1.2 Deroga in favore degli enti in condizione di provvisorietà

Occorre poi richiamare **l'articolo 15, comma 4-bis, del decreto-legge n. 77 del 2021, in base al quale gli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio o in gestione provvisoria sono autorizzati**, per gli anni dal 2021 al 2026, **a iscrivere in bilancio mediante apposita variazione tutti i finanziamenti di derivazione statale o europea finalizzati alla realizzazione di investimenti (quindi non solo quelli afferenti al PNRR o al PNC)**, in deroga a quanto previsto dall'articolo 163 del TUEL e dal principio contabile applicato 4/2.

Anche in questo caso, la deroga rispetto alle ordinarie regole in materia di variazioni di bilancio si configura quale opportuna misura di semplificazione amministrativa e contabile, finalizzata a velocizzare il procedimento di iscrizione in bilancio delle risorse – e quindi il relativo utilizzo – senza dover attendere l'approvazione del bilancio di previsione. **La variazione sarà adottata dalla Giunta, previa acquisizione del parere dell'organo di revisione economico-finanziario.**

Va comunque osservato che in ogni caso, trattandosi di entrate vincolate, gli enti potranno variare il bilancio fino al 31 dicembre per iscrivere le risorse (a destinazione vincolata) e i correlati programmi di spesa.

1.3 Semplificazioni in materia di utilizzo e contabilizzazione delle risorse

Sul piano contabile **l'articolo 15, comma 4, del decreto-legge n. 77 del 2021** assicura un'ulteriore semplificazione amministrativa, garantendo agli enti locali la **possibilità di accertare i trasferimenti ricevuti per l'attuazione del PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto del contributo a proprio favore**, senza dover quindi **attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità previsti nella delibera di assegnazione.**

Attraverso questa disposizione si deroga alle ordinarie regole fissate dal principio contabile applicato 4/2 allegato al decreto legislativo n. 118 del 2011, anticipando il momento in cui diviene possibile contabilizzare l'accertamento di entrata necessario alla copertura finanziaria della correlata spesa.

Sul punto è poi intervenuto il **decreto-legge n. 152 del 2021** *“Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”*, prevedendo

all'articolo 9, commi 6 e 7, anche la possibilità, per il Ministero dell'economia e delle finanze, di **disporre anticipi di liquidità da destinare ai soggetti attuatori dei progetti, ivi compresi gli enti territoriali**, sulla base di motivate richieste presentate dalle **Amministrazioni centrali titolari degli interventi ricompresi nel PNRR**. Come espressamente recato dal comma 6 del decreto-legge n. 152 del 2021, "*Per i soggetti attuatori, le anticipazioni di cui al presente comma costituiscono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR*". In sostanza, gli impegni e i relativi pagamenti dovuti a fasi dell'intervento che si realizzano in anticipo rispetto al cronoprogramma prefissato possono essere assistiti da corrispondenti anticipi di risorse trasferite, che le amministrazioni centrali sono in grado di disporre sollecitamente grazie alla costituzione di un robusto fondo rotativo statale (circa 40 mld. di euro) a gestione speciale. Gli anticipi disposti sono poi regolati nel fondo rotativo con recuperi sui fondi dei ministeri titolari degli interventi, a norma del comma 7, articolo 9, del decreto-legge n.152 del 2021.

1.4 FAQ Arconet n. 48: rimborsi e anticipi per la competenza potenziata

Su questo punto cruciale la **Commissione ARCONET** ha fornito con la **FAQ n. 48**²⁷ ulteriori chiarimenti di significativa rilevanza, assai utili per cogliere con maggiore consapevolezza gli elementi di semplificazione e flessibilità contabile fin qui previsti in favore degli enti locali dalle norme per l'attuazione del PNRR e del PNC. Viene innanzitutto chiarito che, sulla base delle richiamate misure ex articolo 15, comma 4, del decreto legge n. 77 del 2021, **è consentito agli enti beneficiari, a seguito dei decreti ministeriali di assegnazione delle risorse, di procedere all'accertamento delle entrate nel rispetto dei principi della competenza finanziaria potenziata**, al fine di rendere possibile già in fase di perfezionamento delle obbligazioni di spesa una fedele registrazione degli impegni negli esercizi previsti dal cronoprogramma. In particolare, nel caso in cui i suddetti decreti prevedano l'erogazione delle risorse sulla base della rendicontazione annuale o infrannuale attraverso Stati Avanzamento Lavori (SAL), le entrate sono accertate nell'esercizio di assegnazione delle risorse con imputazione agli esercizi previsti nel cronoprogramma delle spese oggetto del finanziamento, adottando le modalità di contabilizzazione dei "*contributi a rendicontazione*", di cui al paragrafo 3.2 del Principio contabile applicato 4/2 della contabilità finanziaria allegato dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

Con riferimento alla disciplina degli **anticipi di cui all'articolo 9, comma 6 del decreto legge n. 152 del 2021** riconosciuti dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi

²⁷ V. *infra* Appendice normativa.

PNRR ai soggetti attuatori, volte a favorire un tempestivo avvio e una celere esecuzione dei progetti, la FAQ n. 48 chiarisce ulteriormente che gli stessi costituiscono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR e devono essere necessariamente contabilizzati come tali dai soggetti attuatori.

Nel commentare, poi, le disposizioni di cui **all'articolo 2, comma 2 del DM 11 ottobre 2021**, dove si prevede l'**erogazione di una prima quota di trasferimenti "anticipata"** rispetto alla realizzazione delle spese, **per un importo massimo pari al 10 per cento del costo di ciascun singolo intervento**, incrementabile in casi eccezionali debitamente motivati dall'Amministrazione titolare dell'intervento, la FAQ n. 48 precisa che i **trasferimenti versati in anticipo devono essere accertati con imputazione all'esercizio in cui si registra l'effettivo incasso, mentre per la copertura delle spese eventualmente imputate agli esercizi successivi deve essere attivato il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV).**

Lo stesso comma 2 prevede, inoltre, che **le successive quote intermedie, fino al 90 per cento dell'importo riferito al singolo intervento finanziato (tenuto conto del *quantum* dell'anticipo iniziale), verranno rimborsate *in itinere* sulla base delle spese sostenute e rendicontate**, previa richiesta di pagamento presentata dalle Amministrazioni centrali titolari al Ministero dell'economia e delle finanze. Il saldo finale del 10 per cento sarà invece erogato con il raggiungimento dei *target* (traguardi) e dei *milestone* (obiettivi) previsti.

1.5 Obbligo di rispettare i tempi di pagamento

A fronte della tangibile disponibilità manifestata dal Legislatore nel voler garantire tempestivamente agli enti locali – attraverso il meccanismo di anticipi e rimborsi sopra brevemente commentato – la liquidità necessaria per una spedita esecuzione degli interventi programmati, va tuttavia ribadito **l'obbligo in capo ai soggetti esecutori di assicurare il rispetto dei tempi di pagamento**. L'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 152 del 2021 ha infatti introdotto modifiche che rendono più incisiva la disciplina in materia di rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 1, commi 858 e seguenti della legge n. 145 del 2018²⁸, il cui raggiungimento è inserito a pieno titolo tra le riforme abilitanti del PNRR (riforma 1.11) e considerato tra gli interventi necessari a garantire l'attuazione del Piano nel suo complesso.

²⁸ Per maggiori dettagli sul tema si rinvia alla nota Ifel disponibile al seguente indirizzo: <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/10894-le-novita-su-pcc-e-fgdc-per-la-riduzione-dei-tempi-di-pagamento-dl-152-2021-art-9-co-2-nota-ifel>

1.6 Cenni sugli aspetti procedurali

Si ritiene infine utile precisare che l'**articolo 3, comma 3, del richiamato DM 11 ottobre 2021**, intervenendo sulle procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse confluite nel PNRR, **impone agli enti territoriali e ai loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria la gestione dei fondi attraverso appositi capitoli nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG)**, al fine di garantire la corretta individuazione delle entrate e delle spese connesse al finanziamento specifico.

Va inoltre ricordato che **gli enti locali dovranno alimentare le informazioni attraverso il sistema informatico** di cui all'articolo 1, comma 1043 della legge n. 178 del 2020, messo a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze. Il sistema è denominato **ReGiS**, sviluppato per supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, nonché per garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella *governance* del PNRR. **Il sistema entrerà in funzione nel corso dei prossimi mesi** e, in attesa della sua implementazione definitiva, le informazioni necessarie alla rendicontazione dovranno essere assicurate **riportando negli ordinativi di pagamento i codici CUP relativi ai progetti di investimento**, prevedendo altresì **l'indicazione delle missioni e degli interventi per i progetti del PNRR** di cui il Comune è soggetto attuatore.

Le informazioni sui lavori pubblici finanziati dal PNRR/PNC dovranno essere trasmesse anche alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (**BDAP**), presso il sistema di **Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP)**, come stabilito dal decreto legislativo n. 229 del 2011.

Su questo punto emerge una gravosa **duplicazione di lavoro amministrativo richiesto ai soggetti attuatori del PNRR**, che potrebbe venir meno prevedendo opportunamente l'alimentazione della sezione BDAP-MOP attraverso una trasmissione automatizzata delle informazioni inviate dagli enti al sistema ReGis.

APPENDICE NORMATIVA

- Circolare del 24 gennaio 2022, n. 6 - Servizi di assistenza tecnica per le Amministrazioni titolari di interventi e soggetti attuatori del PNRR
https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2022/circolare_n_06_2022/
- Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economia da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e PNC”
<https://www.anci.it/ministero-pubblica-linee-guida-per-il-progetto-di-fattibilita-tecnica-ed-economica-opere-pubbliche/>
- Linee guida volte a favorire l'equità, l'inclusione e le pari opportunità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e del PNC, Piano Nazionale Complementare
[https://www.informazionefiscale.it/IMG/pdf/linee-guida-in-attuazione-art.47-decreto-legge-n.77-del-2021_1 .pdf](https://www.informazionefiscale.it/IMG/pdf/linee-guida-in-attuazione-art.47-decreto-legge-n.77-del-2021_1.pdf)
- Decreto Ministeriale n. 312 del 02/08/2021 c.d. decreto BIM - *Building Information Modeling*
https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/normativa/2021-08/DM_2021-08-02_BIM.pdf
- Comunicato del Ministero dell'Interno 17 dicembre 2021 - Chiarimenti operativi sulle linee di intervento di cui all'art. 1, commi 139 e ss., della Legge n. 145/2018 e di cui all'art. 1, commi 29 e ss., della Legge n. 160/2019 confluiti all'interno della Missione 2, Investimento 2.2, del PNRR.
[https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-17-dicembre-2021#:~:text=108%2F2021%20di%20conversione%20del,agosto%202021%20\(pubblicato%20sulla%20G.U.](https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-17-dicembre-2021#:~:text=108%2F2021%20di%20conversione%20del,agosto%202021%20(pubblicato%20sulla%20G.U.)
- Bando tipo ANAC “Procedura aperta telematica per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo”
<https://www.anticorruzione.it/-/bando-tipo-nuero-1-del-24-novembre-2021>
- Decreto Ministeriale n. 143 del 25 giugno 2021 c.d. DURC di congruità
<https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/registrato-dalla-corte-dei-conti-il-decreto-per-la-verifica-di-congruita-nel-settore-edile.aspx/>
- Nota n. 1507 del 6 ottobre 2021 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro – Standard subappalto
<https://www.anci.it/wp-content/uploads/INL-nota-6-ottobre-2021-subappalto-in-ambito-pubblico.pdf>
- Parere del Ministero delle Infrastrutture n. 998 del 13 agosto 2021 – Subappalto
<https://www.anci.it/wp-content/uploads/Parere-MIMS-998-2021-1.pdf>

- Chiarimento ANAC pubblicato il 15 ottobre 2021 - Limite quantitativo di quota subappaltabile per le opere superspecialistiche
<https://www.anticorruzione.it/-/parere-di-precontenzioso-n.-739-del-10-novembre-2021.pdf?redirect=%2F>

➤ **DECRETO-LEGGE 31 MAGGIO 2021 N. 77** ²⁹

Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure

Articolo 15, commi 3, 4 e 4-bis

3. Gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 utilizzano le risorse ricevute per l'attuazione del PNRR e del PNC che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

4. Gli enti di cui al comma 3 possono accertare le entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti.

4-bis. Gli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio o gestione provvisoria sono autorizzati, per gli anni dal 2021 al 2026, a iscrivere in bilancio i relativi finanziamenti di derivazione statale ed europea per investimenti mediante apposita variazione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 163 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dall'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118³⁰.

➤ **LEGGE 30 DICEMBRE 2018 N. 145** ³¹

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021

Articolo 1, comma 897

Ferma restando la necessità di reperire le risorse necessarie a sostenere le spese alle quali erano originariamente finalizzate le entrate vincolate e accantonate, l'applicazione al bilancio di previsione della quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione è comunque consentita, agli enti soggetti al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. A tal fine, nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, si fa riferimento al prospetto riguardante il risultato di

²⁹ Il dl n.77 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 31 maggio 2021, n. 129, Edizione straordinaria, ed è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

³⁰ Comma inserito dalla legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108.

³¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 31 dicembre 2018, n. 302, S.O.

amministrazione presunto allegato al bilancio di previsione. In caso di esercizio provvisorio, si fa riferimento al prospetto di verifica del risultato di amministrazione effettuata sulla base dei dati di preconsuntivo di cui all'articolo 42, comma 9, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per le regioni e di cui all'articolo 187, comma 3-quater, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per gli enti locali. Gli enti in ritardo nell'approvazione dei propri rendiconti non possono applicare al bilancio di previsione le quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione fino all'avvenuta approvazione³².

Articolo 1, comma 898

Nel caso in cui l'importo della lettera A) del prospetto di cui al comma 897 risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione³³.

➤ **DECRETO LEGGE 6 NOVEMBRE 2021 N. 152** ³⁴

Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose

Articolo 9, commi 6 e 7

6. Al fine di consentire il tempestivo avvio ed esecuzione dei progetti PNRR finanziati a valere su autorizzazioni di spesa del bilancio dello Stato, il Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito delle disponibilità del conto corrente di tesoreria centrale «Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a fondo perduto», di cui all'articolo 1, comma 1038, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, con proprio decreto, può disporre anticipazioni da destinare ai soggetti attuatori dei progetti, ivi compresi gli enti territoriali, sulla base di motivate richieste presentate dalle amministrazioni centrali titolari degli interventi PNRR. Gli schemi dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze adottati ai sensi del primo periodo sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, che sono resi entro sette giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati. Per i soggetti attuatori, le anticipazioni di cui al presente comma costituiscono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR¹⁸.

7. Le risorse erogate ai sensi del comma 6 sono tempestivamente reintegrate al predetto conto corrente di tesoreria, dalle medesime amministrazioni titolari degli interventi, a valere sui pertinenti stanziamenti di bilancio.

³² In deroga ai limiti previsti dal presente comma si veda l'art. 52, comma 1-ter, D.L. 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 luglio 2021, n. 106, e, successivamente, l'art. 15, comma 3, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108.

³³ In deroga ai limiti previsti dal presente comma, vedasi nota precedente.

³⁴ Il dl n. 152/2021 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 6 novembre 2021, n. 265, e convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233.

➤ **FAQ ARCONET 48/2021**

Quali sono gli interventi di semplificazione e flessibilità riguardanti la contabilità degli enti territoriali diretti a favorire l'attuazione del PNRR e PNC?

Al fine di favorire l'attuazione del PNRR e del PNC è previsto che:

- a. Gli enti possono accertare le risorse del PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti (art. 15, comma 4 DL n. 77 del 2021). Pertanto, a seguito dei decreti ministeriali di assegnazione delle risorse gli enti possono procedere all'accertamento delle entrate nel rispetto dei principi della competenza finanziaria potenziata, al fine di consentire, a seguito del perfezionamento delle obbligazioni di spesa, la registrazione degli impegni con imputazione agli esercizi previsti nel cronoprogramma.

Se i decreti prevedono l'erogazione delle risorse sulla base della rendicontazione annuale o infrannuale dei SAL, le entrate sono accertate nell'esercizio di assegnazione delle risorse con imputazione agli esercizi previsti nel cronoprogramma delle spese oggetto del finanziamento.

L'articolo 2, comma 2, del DM 11 ottobre 2021 prevede l'erogazione della prima quota di trasferimenti anticipata rispetto alla realizzazione delle spese, per un importo massimo del 10% del costo del singolo intervento, che è possibile incrementare ulteriormente in casi eccezionali debitamente motivati dall'amministrazione titolare dell'intervento. I trasferimenti versati in anticipo sono accertati con imputazione all'esercizio in cui è previsto l'effettivo incasso e, per la copertura delle spese imputate agli esercizi successivi, è attivato il FPV. Per la contabilizzazione delle anticipazioni si rinvia alla successiva lettera d).

- b. Alla fine dell'esercizio, nelle more del perfezionamento delle obbligazioni di spesa, le risorse accertate confluiscono nel risultato di amministrazione e, trattandosi di risorse vincolate, possono essere applicate al bilancio di previsione del triennio successivo. L'utilizzo di tali risorse è consentito anche agli enti in disavanzo in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (art. 15, comma 3 DL n. 77 del 2021).
- c. Per le risorse del PNRR e del PNC, trattandosi di entrate vincolate, gli enti possono variare il bilancio fino al 31 dicembre per iscrivere nuove o maggiori entrate, stanziare i correlati programmi di spesa e procedere con l'accertamento delle relative entrate (art. 175, comma 3, lettera a) del d.lgs. n. 267 del 2000 e art. 51, comma 6, lettera a del d.lgs. n. 118 del 2011). Dal 2021 al 2026, gli enti locali possono variare il bilancio anche nel corso dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria per iscrivere in bilancio i finanziamenti di derivazione statale ed europea per investimenti (art. 15, comma 4-bis DL n. 77 del 2021).
- d. Al fine di favorire il tempestivo avvio ed esecuzione dei progetti PNRR, nell'ambito delle risorse disponibili, le amministrazioni centrali titolari degli interventi PNRR possono chiedere anticipazioni da destinare ai soggetti attuatori. I soggetti attuatori contabilizzano le anticipazioni rese disponibili dal Servizio del PNRR come trasferimenti di risorse del PNRR. Per gli enti territoriali le anticipazioni sono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR erogati anticipatamente rispetto alle scadenze previste dalle assegnazioni formali, da contabilizzare come trasferimenti (non sono anticipazioni di liquidità). Se l'ente riceve anticipazioni di risorse già accertate sulla base delle assegnazioni con imputazione ad esercizi successivi, deve reimputare l'accertamento già registrato all'esercizio in cui riceve l'anticipo.

Alle operazioni di reintegro delle anticipazioni erogate dal Servizio del PNRR provvedono le amministrazioni centrali titolari (art. 9, commi 6 e 7 del DL n 152/2021).

Pertanto, tutte le norme sono finalizzate a consentire l'accertamento tempestivo dei finanziamenti del PNRR e PNC, necessario per l'avvio della procedura di spesa, fin dall'emanazione dei decreti di assegnazione delle risorse. Sono inoltre previste gli interventi necessari a gestire la realizzazione anticipata dei cronoprogrammi.

➤ **MEF - DECRETO MINISTERIALE 11 OTTOBRE 2021** ³⁵

Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178

Articolo 2, comma 2

Il Servizio centrale per il PNRR provvede a rendere disponibili le risorse con le seguenti modalità:

- anticipazione fino ad un massimo del 10 per cento del costo del singolo intervento del PNRR, tenuto conto del relativo cronoprogramma di spesa e, comunque, nel limite della disponibilità di cassa assegnata ai sensi dell'art. 1, comma 2. L'importo dell'anticipazione può essere maggiore al citato 10 per cento in casi eccezionali, debitamente motivati dall'amministrazione titolare dell'intervento. Ai fini dell'erogazione dell'anticipazione, l'amministrazione titolare dell'intervento deve attestare l'avvio di operatività dell'intervento stesso, ovvero l'avvio delle procedure propedeutiche alla fase di operatività;
- una o più quote intermedie, fino al raggiungimento (compresa l'anticipazione) del 90 per cento dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base delle richieste di pagamento presentate dalle amministrazioni centrali titolari, a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali come risultanti dal sistema informatico di cui all'art. 1, comma 1043 della legge 30 dicembre 2020, n. 178;
- una quota a saldo pari al 10 per cento dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base della presentazione della richiesta di pagamento finale attestante la conclusione dell'intervento o la messa in opera della riforma, nonché il raggiungimento dei relativi target e milestone, in coerenza con le risultanze del sistema di monitoraggio di cui all'art. 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Articolo 3, comma 3

Con riferimento alle risorse del PNRR dedicate a specifici progetti gli enti territoriali e i loro organismi e enti strumentali in contabilità finanziaria accendono appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione o del bilancio finanziario gestionale al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico. Con riferimento alle risorse del PNRR dedicate a specifici progetti in materia sanitaria, le regioni e province autonome accendono appositi capitoli relativi alla spesa sanitaria del bilancio gestionale al fine di garantire un'esatta imputazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico, in coerenza con l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

³⁵ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 23 novembre 2021, n. 279

➤ **LEGGE 30/12/2020, N. 178** ³⁶

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023

Articolo 1, comma 1043

Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati ai sensi dei commi da 1037 a 1050 sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. Al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico.

³⁶ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 30 dicembre 2020, n. 322, S.O.