

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – Le misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici: il supporto tecnico-operativo delle società in house



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

Per sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e dell'Unione europea (2014-2020 e 2021-2027), l'art. 10 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108), prevede che le amministrazioni interessate possano, mediante apposite convenzioni, avvalersi del supporto tecnico-operativo di società *in house* qualificate¹.

L'attività di supporto tecnico-operativo delle società *in house* copre anche le fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e comprende azioni di rafforzamento della capacità amministrativa, anche attraverso la messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati.

Ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, la valutazione della congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house* riguarda l'oggetto e il valore della prestazione. La motivazione del provvedimento di affidamento dà conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, *derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche*, mediante comparazione degli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle centrali di committenza regionali.

All'interno di questo scenario, le regioni, le province autonome e gli enti locali, per il tramite delle amministrazioni centrali dello Stato, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo delle società *in house* per la promozione e la realizzazione di progetti di sviluppo territoriale finanziati da fondi europei e nazionali.

Il quinto comma dell'art. 10 affida al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di definire, per le società *in house* statali, i contenuti minimi delle convenzioni attraverso le quali regioni, province autonome ed enti locali possono avvalersi di tale supporto tecnico-operativo.

Per l'espletamento delle attività di supporto in questione, le società interessate possono, ai provvedere con le risorse interne, con personale esterno, nonché con il ricorso a competenze – di persone fisiche o giuridiche -- disponibili sul mercato, nel rispetto di quanto stabilito dal

¹ La norma richiama ancora l'art. 38 del vecchio *Codice dei contratti pubblici* di cui al D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Tale provvedimento è stato, però, abrogato e la materia dei contratti pubblici è, attualmente, disciplinata dal D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*. Il vecchio art. 38 D.Lgs. n. 50/2016 disciplinava la materia della certificazione delle stazioni appaltanti, materia che, nel nuovo assetto normativo è confluita nell'art. 63 del D.Lgs. n. 36/2023. Quest'ultima norma, in particolare, ribadisce l'istituzione, presso l'ANAC che ne assicura la gestione e la pubblicità, un elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte, in una specifica sezione, anche le centrali di committenza, ivi compresi i soggetti aggregatori. Ciascuna stazione appaltante o centrale di committenza che soddisfi i requisiti individuati dall'allegato II.4 al D.Lgs. n. 36/2023, consegue la qualificazione ed è iscritta nell'elenco.

Codice dei contratti pubblici (di cui al D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) e dal *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (di cui al D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) (comma 6).

Il comma 6-ter, introdotto dall'art. 1, del D.L. 30 dicembre 2021, n. 228, convertito con modificazioni dalla L. 25 febbraio 2022, n. 15, introduce nuove disposizioni riguardo alla durata dei contratti di lavoro a tempo determinato conclusi dalle società *in house*, coinvolte per la fornitura del supporto tecnico-operativo in ambito alle procedure di affidamento e di attuazione degli investimenti previsti dal PNRR. In primo luogo, la norma esclude l'applicabilità a tali contratti degli artt. 19, 21 e 23 del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*². Inoltre, la norma precisa che i contratti in oggetto possono essere stipulati, prorogati o rinnovati per un periodo complessivo anche superiore a 36 mesi, ma non superiore alla durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni e comunque non eccedente il 30 giugno 2026. I medesimi contratti devono contenere, a pena di nullità, l'indicazione del progetto del PNRR al quale è riferita la prestazione lavorativa. Ai sensi dell'ultimo periodo del comma 6-bis, *il mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, intermedi e finali, previsti dal progetto costituisce giusta causa di recesso dell'amministrazione dal contratto ai sensi dell'articolo 2119 del codice civile*.

Con il comma 1, dell'art. 32, del D.L. 23 settembre 2022, n. 144, convertito con modificazioni dalla L. 17 novembre 2022, n. 175, è stato introdotto il comma 6-quater, successivamente modificato dal D.L. 24 febbraio 2023, n. 13. Il nuovo comma introduce misure semplificative al fine di accelerare l'avvio degli investimenti per i quali si ricorre al supporto delle società *in house* mediante il ricorso a procedure aggregate e flessibili per l'affidamento dei contratti pubblici. La misura ha l'obiettivo di garantire l'applicazione uniforme dei principi e delle priorità trasversali previsti dal PNRR ed agevolare, al tempo stesso, le attività di monitoraggio e controllo degli interventi. La società Invitalia S.p.A., d'intesa con le amministrazioni interessate, promuove la definizione e la stipulazione di appositi accordi quadro, recanti l'indicazione dei termini e delle condizioni che disciplinano le prestazioni nel rispetto dei principi in materia di contratti pubblici che regolano gli *accordi quadro* (tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici) per l'affidamento dei servizi tecnici e dei lavori. La *Verifica preventiva della progettazione* avviene prima dell'avvio dei lavori conseguenti agli accordi quadro aggiudicati nelle more della progettazione. I soggetti attuatori che si avvalgono

² In particolare le norme richiamate individuano precisi limiti in materia di *Apposizione del termine e durata massima* (art. 19), *Proroghe e rinnovi* (art. 21) *Numero complessivo di contratti a tempo determinato* (art. 23) rispetto ai contratti di lavoro a tempo determinato.

di una procedura avente ad oggetto accordi quadro per servizi tecnici e lavori, non sostengono alcun onere per attività di centralizzazione delle committenze in quanto posti a carico delle convenzioni stipulati per l'assistenza tecnica prevista nei programmi dell'Unione europea 2021/2027 (di cui al comma 5).

Il comma 6-*quinquies*, introdotto dalla lettera b), del comma 1, dell'art. 14, del D.L. n. 13/2023, ha novellato l'*iter* di approvazione e le modalità di adozione di atti normativi e provvedimenti attuativi dei piani o dei programmi di accelerazione della realizzazione degli investimenti pubblici previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e dell'Unione europea, sottoposti al parere obbligatorio della Conferenza Stato - regioni ai sensi dell'art. 2, comma 3, del D.Lgs 28 agosto 1997, n. 281. In particolare, detti atti possono essere adottati, anche in mancanza del parere in questione, qualora quest'ultimo non sia reso entro il termine previsto. Restano esclusi dall'applicazione di questa disposizione gli schemi di atto normativo o amministrativo in ordine ai quali l'Amministrazione competente aveva già chiesto, alla data di entrata in vigore del D.L. n. 77/2021, l'iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza unificata.

Le società *in house*

Le **società *in house***, oggi espressamente regolamentate dal D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, sono le società sulle quali una o più amministrazioni esercita il c.d. *controllo analogo*, o più amministrazioni esercitano il *controllo analogo congiunto*.

L'art. 2, comma 1, lett. c), definisce il “**controllo analogo**” come *la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante.*

L'art. 2, comma 1, lett. d), definisce, invece, il “**controllo analogo congiunto**” come *la situazione in cui l'amministrazione esercita, congiuntamente con altre amministrazioni, su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.*

Inoltre, in dette società l'eventuale partecipazione di capitali privati è necessario che *avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata* (art. 16, comma 1, D.lgs. 175/2016). Infine, è necessario che esse soddisfino, al tempo stesso, il requisito della c.d. "*attività prevalente*" di cui all'articolo 16, comma 3, del medesimo decreto legislativo (oltre l'80% del loro fatturato deve, quindi, derivare dallo svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci).

Il *Codice dei contratti pubblici*, proprio in ragione della peculiarità di questi soggetti, prevede un regime speciale per i c.d. affidamenti *in house*.

L'art. 192 del D.lgs. 50/2016 istituisce presso l'ANAC l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*. L'elenco risponde, tra le altre cose, all'esigenza di assicurare adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici.

L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri definiti dall'Autorità con proprio atto. La raccolta delle informazioni e la verifica dei requisiti vengono realizzate mediante procedure informatiche.

La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento medesimo.

Sul profilo del committente, nella sezione *Amministrazione trasparente*, sono pubblicati e aggiornati, in formato *open-data*, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi di legge.

Riferimenti normativi	Art. 10, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108; Art. 2, comma 1, lett. o) D.lgs. 175/2016; Art. 192 del D.lgs. 50/2016
Tag	Affidamento, controllo analogo, <i>in house</i>
Voci di glossario	Società <i>in house</i>