

**ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)**  
(Allegato 2 alla direttiva del P.C.M. del 16 febbraio 2018 – G.U. 10 aprile 2018, n. 83)

**Provvedimento:** schema di decreto legislativo recante: “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”.

**Amministrazioni competenti:** Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

**Referente:** Ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

## **SINTESI DELL’AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**

Lo schema di provvedimento è stato predisposto in attuazione alla legge delega 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”.

Finalità dell’intervento normativo è quella di adeguare al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Ulteriore finalità prevista dalla legge delega è quella di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione di quelle già avviate.

Il presente documento è stato redatto seguendo la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2018, recante “*Approvazione della Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169*”.

In particolare:

- Nella parte I è stato descritto il quadro normativo vigente in materia di contratti pubblici e le problematiche emerse in sede applicativa.
- Nella parte II sono stati individuati gli obiettivi dell’intervento con i relativi indicatori.
- Nella parte III sono state riportate le diverse opzioni di intervento e una loro valutazione preliminare.
- Nella parte IV la comparazione delle opzioni percorribili e la motivazione della scelta preferita.
- Nella parte V sono indicate le modalità di attuazione e monitoraggio dell’intervento.

Si evidenzia, preliminarmente, che ognuna delle predette parti è declinata seguendo le principali fasi degli affidamenti dei contratti pubblici.

Inoltre, nella predisposizione delle previsioni normative si è tenuto conto della consultazione effettuata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, come evidenziato nell’apposito allegato.

## 1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

### 1. Contesto

Il contesto in cui si inserisce l'intervento regolatorio è rappresentato dalla disciplina contenuta all'interno del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che ha recepito la direttiva n. 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; la direttiva n. 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva n. 2004/18/CE; la direttiva n. 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva n. 2004/17/CE.

Preliminarmente, è opportuno evidenziare che alcuni temi non sono disciplinati dalle menzionate direttive, ma la competenza legislativa è riservata esclusivamente al legislatore nazionale, garantendo, quindi, un maggiore margine di intervento.

Questi temi sono:

- programmazione;
- progettazione;
- verifica preventiva dell'interesse archeologico;
- ruolo e funzioni del responsabile unico del procedimento (RUP);
- ruolo e funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione;
- controlli sugli atti delle procedure di affidamento;
- criteri di sostenibilità energetica e ambientale;
- aggregazioni e centralizzazione delle committenze;
- qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza;
- qualificazione degli operatori economici;
- disciplina degli operatori economici e qualificazione degli stessi;
- commissione giudicatrice;
- collaudo e verifica di conformità;
- recesso;
- procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto e misure straordinarie di gestione;
- incentivi per funzioni tecniche;
- termini di pagamento;
- disciplina dei contratti nel settore dei beni culturali;
- disciplina del contraente generale;
- partenariato pubblico privato;
- finanza di progetto;
- locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità;
- contratto di disponibilità;
- disciplina delle infrastrutture prioritarie;
- contenzioso;
- Autorità Nazionale Anticorruzione;
- Governance.

In aggiunta, la legge delega ha sia introdotto nuovi temi che previsto un intervento specifico su alcune tematiche già esistenti.

Di seguito si riporta una tabella di sintesi.

<b>TEMI NUOVI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• revisione dei prezzi;</li><li>• estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto.</li></ul>
<b>TEMI SUI QUALI LA LEGGE DELEGA INTERVIENE</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti;</li><li>• semplificazione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea;</li><li>• riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara;</li><li>• revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico;</li><li>• individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori;</li><li>• disciplina delle concessioni in essere e non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea.</li></ul>

La necessità di intervenire attraverso una revisione complessiva delle procedure di affidamento dei contratti pubblici è rappresentata dal fatto che tale intervento è stato previsto all'interno delle misure che l'Italia si è impegnata ad intraprendere nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza **M1C1 73 e 74 (di seguito, PNRR)**.

Nel menzionato Piano, al punto 2A (documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri -#NEXTGENERATIONITALIA) riguardante le riforme, nella sezione "Semplificazione e concorrenza" è inserito il seguente paragrafo intitolato **Semplificazione in materia di contratti pubblici**, di seguito riportato.

*“Obiettivo – La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia: entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19. Tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione programmazione e progettazione.*

*Modalità di attuazione – Misure urgenti: in via di urgenza è introdotta una normativa speciale sui contratti pubblici che rafforzi le semplificazioni già varate con il decreto-legge n. 76/2020 e ne proroghi l'efficacia fino al 2023, con particolare riguardo alle seguenti misure:*

- Verifiche antimafia e protocolli di legalità;
- Conferenza di Servizi veloce;

- *Limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno è dolosamente voluta dal soggetto che ha agito, ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia;*
- *Istituzione del collegio consultivo tecnico, che ha funzioni di assistenza e di risoluzione delle controversie con finalità di definire celermente le controversie in via stragiudiziale e ridurre il contenzioso davanti al giudice;*
- *Individuazione di un termine massimo per l'aggiudicazione dei contratti, con riduzione dei tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione;*
- *Individuazione di misure per il contenimento dei tempi di esecuzione del contratto, in relazione alle tipologie dei contratti.*

*Non richiedono un provvedimento legislativo le seguenti misure urgenti:*

- *Avvio dei lavori della Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica già istituita presso la Presidenza del Consiglio in attuazione dell'art. 212 del codice dei contratti pubblici;*
- *Riduzione del numero e qualificazione delle stazioni appaltanti;*
- *Potenziamento del database di tutti i contratti tenuto dall'Autorità nazionale anticorruzione (atti organizzativi dell'Autorità);*
- *Semplificazione e digitalizzazione delle procedure dei centri di committenza ed interoperabilità dei relativi dati.*

***Misure a regime: La complessità del vigente codice dei contratti pubblici ha causato diverse difficoltà attuative. La riforma prevista si concreta nel recepire le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano self executing e ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea. Da tenere in particolare considerazione – per la loro rilevanza sul piano della semplificazione – le discipline adottate in Germania e nel Regno Unito.***

*In particolare, si interverrà con legge delega, il cui disegno di legge sarà sottoposto al Parlamento entro il 2021. I decreti legislativi saranno adottati nei nove mesi successivi all'approvazione della legge delega. Questi i più importanti principi e criteri direttivi della delega legislativa:*

- *Riduzione e razionalizzazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni;*
- *Recepimento delle direttive europee, integrate in particolare là dove non immediatamente esecutive;*
- *Previsione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, nel rispetto dei principi di concorrenzialità e trasparenza;*
- *Piena apertura e contendibilità dei mercati;*
- *Previsione di specifiche tecniche relative alle gare da espletare, soprattutto in relazione a beni e strumenti informatici e componenti tecnologici, che garantiscano parità di accesso agli operatori e non costituiscano ostacolo alla piena attuazione del principio di concorrenza;*
- *Riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti alle procedure di evidenza pubblica;*
- *Individuazione espressa dei casi nei quali è possibile ricorrere alla procedura negoziata senza precedente pubblicazione di un bando di gara;*

- *Precisazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza e specificazione delle relative modalità attuative;*
- *Individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione dei decreti legislativi e di discipline specifiche per particolari tipologie di contratti pubblici in ragione della peculiarità del loro contenuto;*
- *Previsione di misure volte a garantire la sostenibilità energetica e ambientale e la tutela della salute e del lavoro nell'affidamento dei contratti;*
- *Regolazione espressa dei casi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta;*
- *Realizzazione di una e-platform ai fini della valutazione della procurement capacity;*
- *Revisione della disciplina dell'appalto integrato, con riduzione dei divieti;*
- *Revisione della disciplina del subappalto;*
- *Tendenziale divieto di clausole di proroga e di rinnovo automatico nei contratti di concessione;*
- *Rafforzamento delle strutture pubbliche per il controllo sulle opere stradali e ferroviarie, fermi restando gli obblighi di controllo tramite strutture indipendenti e quello di manutenzione a carico del concessionario, con le relative conseguenti sanzioni in caso di inadempimento;*
- *Rafforzamento degli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi alle azioni dinanzi al giudice.*

Tempi di attuazione – *Le misure urgenti sono adottate con decreto-legge da approvare entro maggio 2021. Le misure a regime saranno varate utilizzando lo strumento della legge delega. Il disegno di legge delega è da presentare in Parlamento entro il 31 dicembre 2021 e si prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge delega”.*

L'urgenza di procedere ad una semplificazione generale delle procedure di affidamento è fondata soprattutto dalla necessità di fornire strumenti per la ripresa economica dell'Italia attraverso anche un aumento della sua produttività.

Il Consiglio dell'U.E. nel documento di approvazione e valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia ha previsto l'inserimento della revisione del codice dei contratti pubblici all'interno dell'Asse 4 – Contratti pubblici e tempi di pagamento della PA.

L'asse 4 della componente M1C1 del PNRR contempla misure volte a riformare alcuni aspetti chiave delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni, e a ridurre i tempi di pagamento delle PA a livello centrale, regionale e locale, e dei sistemi sanitari regionali.

Gli obiettivi principali della riforma sono:

- semplificare la disciplina dei contratti pubblici;
- accrescere la certezza del diritto per le imprese;
- velocizzare l'iter di affidamento mantenendo le garanzie procedurali di trasparenza e parità di trattamento.

Si riporta di seguito il contenuto della Riforma 1.10 contenuta nell'Asse 4 del citato documento del Consiglio U.E.

#### ***“Asse 4 – Contratti pubblici e tempi di pagamento della PA***

##### ***Riforma 1.10 – Riforma delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni***

*La prima fase consiste nell'adozione di una prima serie di misure di semplificazione urgenti con un decreto-legge entro maggio 2021 al fine di: snellire e digitalizzare le procedure dei centri di committenza; registrare i contratti nel database dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); istituire uffici dedicati alle procedure di appalto presso ministeri, regioni e città metropolitane; ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione e tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dell'infrastruttura; incentivare meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione del contratto. Entro la fine del 2021 la Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica dovrà disporre di un organico adeguato e adottare una strategia professionalizzante con sessioni di formazione a diversi livelli; saranno resi disponibili sistemi dinamici di acquisto, in linea con le direttive sugli appalti pubblici; e l'ANAC completerà l'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti.*

*La seconda fase consiste in una serie di modifiche del codice dei contratti pubblici da attuarsi nel secondo trimestre 2023, con azioni intese a: ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti; realizzare una e-platform come requisito di base per partecipare alla valutazione nazionale della procurement capacity; conferire all'ANAC il potere di riesaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti. Obiettivo della riforma sarà anche semplificare e digitalizzare le procedure dei centri di committenza e definire criteri di interoperabilità e interconnettività. La riforma dovrà comportare inoltre una revisione della disciplina del subappalto riducendo le restrizioni contemplate dal vigente codice dei contratti pubblici”.*

Il nuovo codice dei contratti pubblici è impostato sulla base delle fasi procedurali previste per i contratti pubblici: (i) il Libro I si occupa dei principi, della digitalizzazione, della programmazione e della progettazione; (ii) il Libro II dell'appalto; (iii) il Libro III dei soggetti; (iv) il Libro IV delle procedure di scelta del contraente; (v) il Libro V dello svolgimento delle procedure; (vi) il Libro VI dell'esecuzione; (vii) il Libro VII relativo alle disposizioni particolari per alcuni contratti dei settori ordinari.

## **2. Problematiche da affrontare**

Con riferimento all'individuazione delle problematiche da affrontare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato, nel mese di novembre 2022, delle consultazioni finalizzate ad acquisire informazioni utili da parte degli operatori del settore per la revisione del codice dei contratti pubblici in attuazione della legge 21 giugno 2022, n. 78, invitando gli *stakeholders* a rappresentare le maggiori criticità applicative del settore e a proporre linee di indirizzo normative per il superamento delle stesse.

Per agevolare l'esame dei contributi trasmessi dagli *stakeholders* è stata predisposta una piattaforma nella quale sono stati inseriti i seguenti campi:

- **Argomenti:** dove è stata individuata una lista di argomenti che alla luce dei criteri della legge delega n. 78 del 2022 saranno oggetto di trattazione nella predisposizione dello schema di decreto legislativo. Si richiede di selezionare, per ciascuno degli *stakeholders*, fino ad un massimo di tre argomenti.
- **Criticità:** in questa voce è stato possibile dare conto dei principali aspetti problematici riscontrati in sede operativa rispetto all'argomento indicato.
- **Proposte normative:** per questa voce è stato possibile proporre linee di indirizzo normativo finalizzate a fornire soluzioni alle criticità evidenziate.

Inoltre, sono stati acquisiti ulteriori contributi presentati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti da parte di ulteriori *stakeholders*, pervenuti al di fuori della piattaforma messa a disposizione (PEC ed email).

In apposito allegato al presente lavoro viene fornita una relazione sintetica di tutti i contributi pervenuti.

Alla luce di quanto finora riportato, sono emerse alcune problematiche da affrontare, come di seguito riportate:

## **1. Principi generali e Digitalizzazione**

**1.1** Il vigente codice dei contratti pubblici non fornisce una disamina completa dei principi generali governanti la materia in esame. In particolare, gli operatori del settore hanno riscontrato notevoli difficoltà in merito all'individuazione dei suddetti principi che, ad oggi, sono stati principalmente elaborati della giurisprudenza nazionale e unionale.

**1.2** In ambito operativo, sono state riscontrate diverse criticità dagli operatori economici nella gestione delle trasmissioni di dati, documenti e informazioni alle stazioni appaltanti durante le procedure di gara.

**1.3** Le misure previste in tema di digitalizzazione dal decreto legislativo n. 50 del 2016 non risultano sufficienti ai fini dell'adempimento degli impegni assunti in forza del PNRR.

In particolare, il quadro normativo vigente non prevede una disciplina unitaria delle misure volte a garantire una digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici.

## **2. Programmazione e progettazione**

**2.1** La disciplina vigente in materia di programmazione e progettazione è risultata di difficile applicazione ed oggetto di diversi interventi normativi che hanno prodotto molteplici criticità sia per le stazioni appaltanti che per gli operatori economici.

Si sono riscontrate delle problematiche in merito alle procedure relative alla localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico, in quanto la normativa attuale non permette l'individuazione dei fabbisogni effettivi della comunità. Sono risultate altresì conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse.

**2.2** Nella normativa vigente si è rilevata l'assenza di una disposizione relativa alla copertura assicurativa per i rischi di natura professionale nelle ipotesi di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni aggiudicatrici.

**2.3** Diverse criticità sono emerse in sede di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, in quanto particolarmente articolate nelle fasi di verifica e validazione.

**2.4** Sono emerse delle problematiche in ambito di affidamento congiunto della progettazione ed esecuzione dell'appalto (c.d. appalto integrato), in quanto l'istituto è stato oggetto di diverse modifiche legislative e, comunque, il suo ricorso è limitato esclusivamente ad alcune ipotesi circoscritte, con conseguenti maggiori oneri per le stazioni appaltanti.

### 3. Soggetti

**3.1** Si è riscontrato in sede applicativa delle disposizioni in materia di qualificazione degli operatori economici la necessità di modificare e semplificare la disciplina di riferimento, in quanto sono emerse diverse criticità in sede di verifica delle capacità realizzative formali e sostanziali, delle competenze tecniche e professionali, dell'adeguatezza dell'attrezzatura tecnica e dell'organico degli operatori economici.

**3.2** Ulteriori problematiche sono emerse con riferimento al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, il quale rappresenta, come evidenziato nella sezione 1, un punto saliente della riforma degli appalti prevista tra gli obiettivi del PNRR.

Gli articoli 37 e 38 del decreto legislativo n. 50 del 2016 prevedono un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti secondo requisiti tecnico- organizzativi da fissarsi con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale rinvio normativo non ha mai trovato attuazione.

Sul punto, la Milestone - M1C1 - 71 ha previsto, entro il 31 dicembre 2021, l'adozione di un sistema di qualificazione da parte dell'ANAC in termini di *procurement capacity* da applicare con l'entrata in vigore del nuovo codice.

Tale disposizione è stata implementata attraverso l'adozione da parte dell'ANAC delle Linee guida recanti "*Attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza*", adottate con Delibera n. 441 del 28 settembre **2022**.

Le suddette Linee guida prevedono tre livelli di qualificazione, con requisiti più stringenti con l'aumentare del valore dell'appalto (per lavoro fino a 1 milioni; fino a 5 milioni; oltre 5 milioni).

Si osserva, tuttavia, che tale sistema di qualificazione non è mai stata sottoposto ad una reale sperimentazione. L'ANAC ha infatti somministrato un questionario per verificare la messa a terra del sistema di qualificazione, al quale, su base volontaria, hanno partecipato 100 Comuni, tutti di medie-grandi dimensioni (Comuni capoluogo o Unioni di Comuni con popolazione superiore a 20.000).

L'obiettivo di tale sistema è quello di garantire una maggiore professionalizzazione delle stazioni appaltanti, al fine di:

- rendere più efficienti le procedure di aggiudicazione di gara ai fini del contenimento dei tempi dello svolgersi delle stesse;
- migliorare in qualità la fase della progettazione degli interventi;
- limitare i contenziosi derivanti dalla carenza, anche qualitativa, dei documenti di gara.

Per il perseguimento di tale obiettivo ci si è avvalsi dell'attività svolta da ANAC per la definizione delle predette Linee guida.

L'ANAC nell'elaborare le Linee guida ha previsto una qualificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza per i lavori, i servizi e le forniture. Per i

lavori di importo a base di gara pari o superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti si presume che le stazioni appaltanti siano qualificate in uno dei seguenti livelli:

- a) livello base (L3) per importi inferiori a 1.000.000 di euro;
- b) livello medio (L2) per importi pari o superiori a 1.000.000 di euro e inferiori alle soglie di rilevanza comunitaria;
- c) livello alto (L1) per importi pari o superiori alle soglie di rilevanza comunitaria.

Di seguito si riporta una tabella in cui è rappresentato il numero di stazioni appaltanti che si qualificerebbero in base ai requisiti richiesti nelle Linee guida.

**Tabella - Stima effetti sul mercato della qualificazione in base alle diverse soglie adottate in prima applicazione**

Classe Importo	Numero SA qualificate	Percentuale Cig banditi SA qualificate	Percentuale Cig banditi SA non qualificate	Percentuale importo bandito SA qualificate	Percentuale importo bandito SA non qualificate
L1	2.560	91,6%	8,4%	92,4%	7,6%
L2	3.782	88,3%	11,7%	90,0%	10,0%
L3	6.371	90,8%	9,2%	91,4%	8,6%

Si riportano di seguito due tabelle nelle quali sono indicati alcuni dati di maggior dettaglio per gli affidamenti di lavori e gli affidamenti di servizi e forniture.

Tabella 1 - Scelta delle soglie	
Classe Importo	Punteggio Soglia Prescelto
L1	50
L2	40
L3	30

Tabella 2 - Stima effetti sul mercato della qualificazione in base alle diverse soglie prescelte nella Tabella 1										
Classe Importo	Numero SA qualificate	Numero SA non qualificate	Percentuale SA qualificate	Numero SA qualificate realt*	Numero SA non qualificate realt*	Percentuale Sa qualificate realt*	Percentuale Cig banditi SA qualificate	Percentuale Cig banditi SA non qualificate	Percentuale importo bandito SA qualificate	Percentuale importo bandito SA non qualificate
L1	1.941	10.626	15,4%	348	136	71,9%	88,7%	11,3%	90,3%	9,7%
L2	3.162	9.405	25,2%	1.746	844	67,4%	85,9%	14,1%	87,9%	12,1%
L3	4.514	8.053	35,9%	4.355	3.630	54,5%	84,6%	15,4%	85,8%	14,2%

\* Con il termine **Reali** ci si riferisce alle SA "Qualificate" / "Non Qualificate" che hanno effettivamente bandito una gara in quella classe di importo nel periodo considerato

L'Analisi è stata effettuata considerando le Amministrazioni Aggiudicatrici che hanno bandito almeno una gara in almeno una delle 3 classi di importo ovvero hanno partecipato alla manifestazione di interesse sulla Qualificazione. E' assolutamente verosimile ritenere l'insieme considerato una parziale sottostima di quello potenzialmente interessato dalla norma.

## Affidamenti servizi e forniture

Tabella 1 - Scelta delle soglie		Tabella 2 - Stima effetti sul mercato della qualificazione in base alle diverse soglie prescelte nella Tabella 1									
Classe Importo	Punteggio Soglia Prescelto	Numero SA qualificate	Numero SA non qualificate	Percentuale SA qualificate	Numero SA qualificate real*	Numero SA non qualificate real*	Percentuale Sa qualificate real*	Percentuale Cig banditi SA qualificate	Percentuale Cig banditi SA non qualificate	Percentuale importo bandito SA qualificate	Percentuale importo bandito SA non qualificate
L1	50	1.706	10.874	13,6%	934	731	56,1%	89,9%	10,1%	89,9%	10,1%
L2	40	2.859	9.721	22,7%	2.143	1.792	54,5%	92,0%	8,0%	92,3%	7,7%
L3	30	4.137	8.443	32,9%	3.966	4.678	45,9%	90,8%	9,2%	91,7%	8,3%

\* Con il termine **Real** ci si riferisce alle SA "Qualificate" / "Non Qualificate" che hanno effettivamente bandito una gara in quella classe di importo nel periodo considerato

L'Analisi è stata effettuata considerando le Amministrazioni Aggregatrici che hanno bandito almeno una gara in almeno uno delle tre classi di importo ovvero hanno partecipato alla manifestazione di interesse sulla Qualificazione. È assolutamente verosimile ritenere l'insieme considerato una parziale sottoinsieme di quello realmente interessato dalla norma.

Sul punto, risultano particolarmente rilevanti i dati contenuti nella Relazione annuale 2021 dell'ANAC al Parlamento.

Nel dettaglio, l'analisi concerne gli appalti esperiti dai 745 Comuni con una popolazione di oltre 15.000 abitanti. Tale campione è stato individuato in ragione della significatività degli enti coinvolti, essendo prossimi ai cittadini e responsabili di una parte considerevole della spesa pubblica per contratti nel nostro Paese, soprattutto con riferimento agli affidamenti di lavori e servizi.

**Tabella 60 - Distribuzione delle procedure di affidamento di importo uguale o superiore a € 40.000 suddivise per classi di importo, per Comuni con più di 15.000 abitanti (2021)**

Fascia di importo	CIG Perf.	% CIG	Importo Complessivo (in €)	% Importo	Importo
					Medio
≥ € 40.000 < € 150.000	15.405	63,9%	1.265.994.568	7,2%	82.181
≥ € 150.000 < € 1.000.000	7.001	29,1%	2.631.727.868	14,9%	375.907
≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	1.344	5,6%	2.789.963.184	15,8%	2.075.865
≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	284	1,1%	2.712.171.157	15,3%	9.549.898
≥ € 25.000.000	63	0,3%	8.262.665.413	46,8%	131.153.419
<b>Totale</b>	<b>24.097</b>	<b>100,0%</b>	<b>17.662.522.190</b>	<b>100,0%</b>	<b>732.976</b>

**Tabella 61 - Le prime 15 CPV in termini di importo relative alle procedure di affidamento di importo uguale o superiore a € 40.000 per Comuni con più di 15.000 abitanti (Periodo: maggio - agosto 2021)**

Descrizione CPV	CIG Perf.	% CIG	Importo Complessivo (in €)	% Importo	Importo
					Medio
Servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici	832	3,5%	3.673.565.104	20,8%	4.415.343
Lavori per la costruzione completa o parziale e ingegneria civile	5.853	24,3%	3.051.579.804	17,3%	521.370
Servizi di assistenza sociale e servizi affini	3.025	12,6%	1.596.168.511	9,0%	527.659
Servizi di mensa e servizi di catering	220	0,9%	1.360.355.848	7,7%	6.183.436
Servizi di riparazione e manutenzione di impianti di edifici	270	1,1%	1.284.114.081	7,3%	4.755.978
Lavori di completamento degli edifici	2.309	9,6%	1.081.171.707	6,1%	468.242
Servizi di supporto al trasporto terrestre, per via d'acqua e aereo	19	0,1%	419.084.844	2,4%	22.057.097
Servizi vari	550	2,3%	398.902.041	2,3%	725.276
Servizi sportivi	271	1,1%	398.832.261	2,3%	1.471.706
Servizi di istruzione elementare	306	1,3%	323.920.775	1,8%	1.058.565
Servizi di orticoltura	591	2,5%	282.364.564	1,6%	477.774
Locomotive e materiale rotabile e parti associate ferroviarie	1	0,0%	253.420.462	1,4%	253.420.462
Servizi commerciali vari ed altri servizi	320	1,3%	235.238.527	1,3%	735.120
Lavori di installazione di impianti in edifici	884	3,7%	226.499.414	1,3%	256.221
Servizi di ingegneria	1.126	4,7%	224.668.476	1,3%	199.528
<b>Totale</b>	<b>16.577</b>	<b>68,8%</b>	<b>14.809.886.419</b>	<b>83,9%</b>	<b>893.400</b>

Dalle tabelle riportate, risulta pertanto che:

- nel 2021, i 745 Comuni hanno espletato circa 24.100 procedure di affidamento per un valore di circa 17,7 miliardi di euro (Tabella 60);
- la classe d'importo con valore maggiore risulta essere quella relativa agli appalti superiori ai 25 Mln di euro (circa 8,2 Mld di euro) con ben il 46,8% circa del valore complessivo degli appalti (Tabella 61).

Dai dati sopra riportati risulta che, sebbene il 63,9% dei CIG rilasciati afferiscono a procedure di gara per importi da 40.000,00 a 150.000,00 euro (che non necessiterebbero di una qualificazione per le stazioni appaltanti), oltre il 90% del valore complessivo degli appalti riguarda affidamenti di importi superiori a 150.000,00 euro.

Ad esempio, gli appalti di classe d'importo con valore maggiore è quella relativa agli appalti superiori ai 25 Mln di euro (circa 8,2 Mld di euro) che corrisponde al 46,8% circa del valore complessivo degli appalti in Italia.

Al fine di efficientare la spesa che grava sul bilancio dello Stato relativa alla realizzazione di opere pubbliche, si ritiene necessaria una maggiore specializzazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, in quanto, di fatto, sono quelle gestiscono la maggior parte delle somme stanziare per la realizzazione di tali opere.

Nell'attuale panorama si riscontra, infatti, una criticità legata alla carenza di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti efficace, dal quale conseguono dei ritardi sull'intero ciclo di vita dell'appalto.

#### **4. Appalto e procedure di scelta del contraente**

**4.1** L'opportunità di introdurre un sistema di revisioni prezzi, non previsto dal vigente codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, si è resa necessaria a seguito delle gravi problematiche che hanno interessato gli esecutori di contratti pubblici a causa dell'aumento eccezionale di alcuni prezzi originato prima dall'emergenza COVID e successivamente dalla guerra in Ucraina.

A titolo esemplificativo, al fine di rappresentare la tendenza dell'aumento dei costi di costruzione delle opere pubbliche tra il 2020 e il 2021, si riportano di seguito le elaborazioni effettuate dall'Istat in relazione ai costi di costruzione di un capannone industriale, fabbricati residenziali e tronchi stradali con tratto in galleria.

## Costi di costruzione

Indice (2015=100)

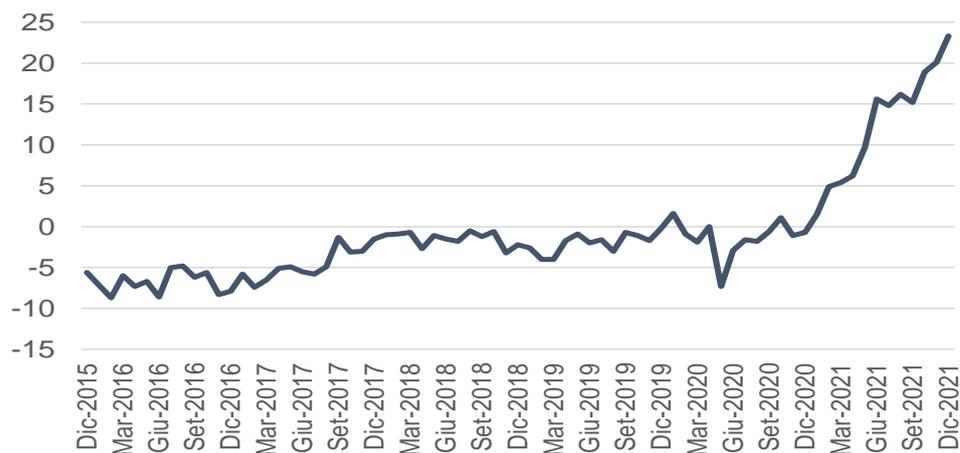


Variazione percentuale tendenziale



Fonte: Istat.

## Tendenza dei prezzi a tre mesi



Tendenze a tre mesi dei prezzi praticati dalle imprese delle costruzioni.

Fonte: Istat.

Nel calcolo degli indici del costo di costruzione dell'Istat l'acquisto di materiali pesa in media per meno della metà del costo complessivo di costruzione (circa il 50 per cento per il capannone industriale, poco più del 40 per cento per i fabbricati residenziali e per i tronchi stradali con tratto in galleria).

La necessità di prevedere l'intervento normativo in esame è giustificata anche in relazione al regolare rispetto degli impegni assunti dal Governo nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito dell'utilizzo delle risorse previste dal regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 febbraio 2021, e dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, nonché dal Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 luglio 2021, n. 101.

**4.2** In materia di integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate, si è riscontrata una carenza all'interno dei bandi e dei contratti di clausole volte alla tutela delle succitate categorie.

**4.3** Inoltre, alla luce della crisi economica attuale, si sono sollevate delle problematiche relative alle garanzie di stabilità per i lavoratori.

**4.4.** Si è rilevata anche un'esigenza di introdurre delle specifiche disposizioni volte a tutelare i lavoratori, in particolare garantendo l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto dell'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente. Tale criticità rileva in particolare per i lavoratori in subappalto e per l'adozione di misure contro il lavoro irregolare.

**4.5** Si è riscontrata l'assenza nella normativa vigente di meccanismi e strumenti di premialità volti a garantire il rispetto delle pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione

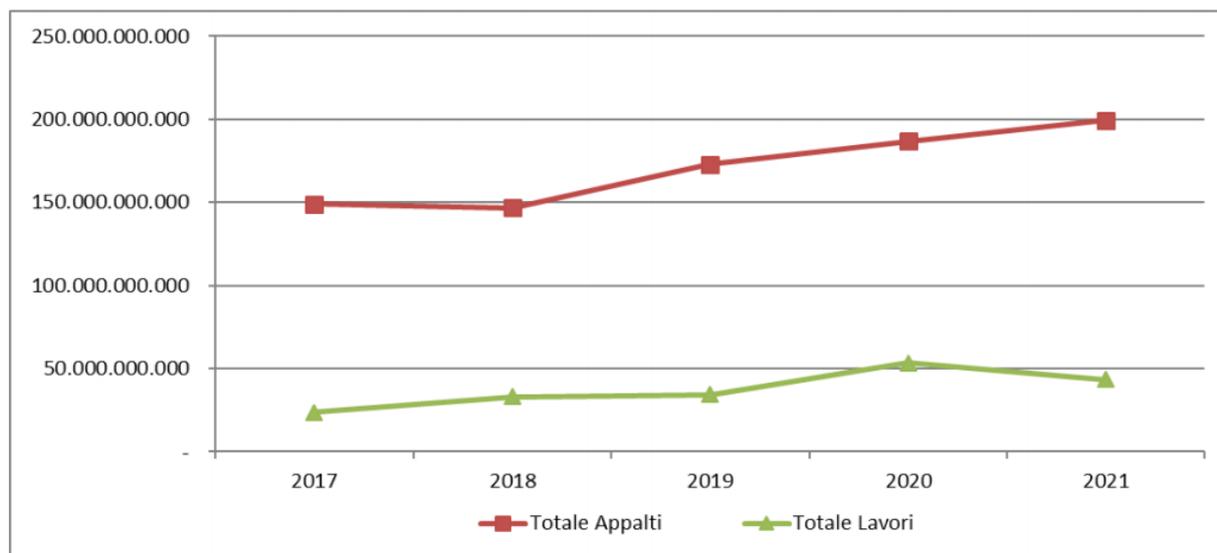
lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate. Tale criticità rileva in particolare alla luce degli impegni assunti con il PNRR.

**4.6** Alla luce dell'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del virus SARS COVID-19 nonché della necessità di rilanciare l'economia nazionale, è emersa l'inadeguatezza della normativa vigente applicabile ai contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea.

In particolare, tale problematica è stata precedentemente affrontata dal legislatore con l'adozione della legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» (Decreto Semplificazioni) e con la legge 29 luglio 2021 n. 108, di conversione, con modificazioni, del 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 (Decreto Semplificazioni *bis*).

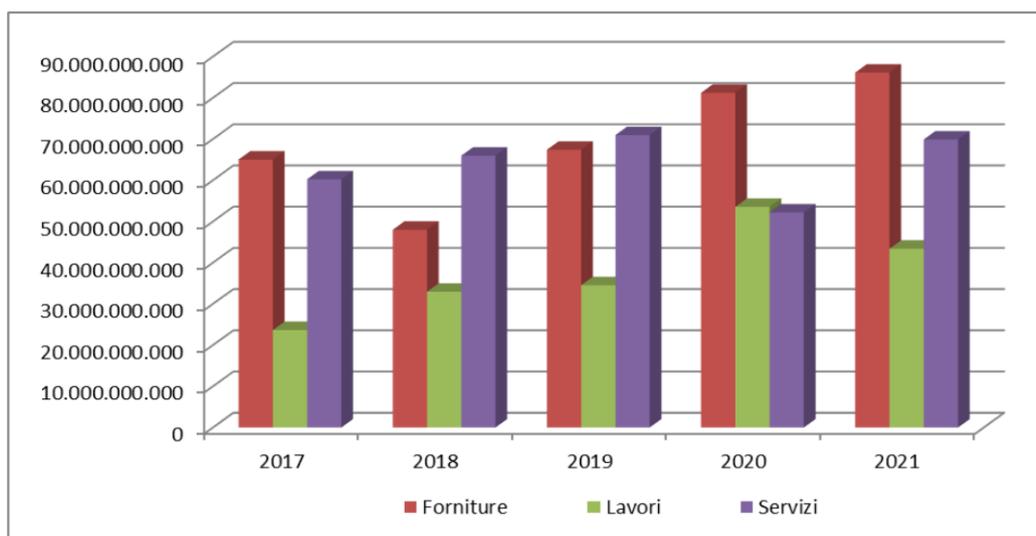
Sul punto, si evidenzia che nel 2021 il valore complessivo degli appalti, di importo pari o superiore a 40.000 euro, per entrambi i settori ordinari e speciali, si è attestato attorno ai 199,4 miliardi di euro. Tale dato rappresenta il massimo della serie storica di cui alla Figura 1, con un aumento di circa il 36% rispetto alla flessione negativa avutasi nel 2016, anno di entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50). In particolare, il 2021 ha registrato un incremento pari al 6,6% rispetto al 2020 e pari al 15,3% rispetto al 2019.

**Figura 1 - Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, settori ordinario e speciale, 2017-2021)**



Fonte: ANAC

**Figura 2 - Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento per settore (bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, tipologia di contratto 2016-2020)**



Fonte: ANAC

Come emerge dalle serie storiche rappresentate nelle Figure 1 e 2, nell'ultimo anno si è registrata una flessione del valore complessivo per il settore dei lavori (-19,0%), il cui valore, nel 2021, ammonta a circa 43,4 miliardi di euro. Sempre in termini di importo, il settore dei servizi (pari a circa 69,9 miliardi di euro) è invece quello maggiormente in crescita nell'ultimo anno, con un incremento del 33,9% rispetto al 2020. Per quanto concerne il settore delle forniture (pari a circa 86,1 miliardi di euro), dopo il rilevante aumento registrato nel 2020, dovuto principalmente all'avvio di procedure di affidamento da parte delle centrali di committenza nel settore della sanità e di alcuni grandi appalti effettuati nel settore delle ferrovie, la crescita continua nel 2021 seppur in termini molto più contenuti (+6,0% rispetto all'anno precedente).

Inoltre, dai dati contenuti nella relazione dell'ANAC al Parlamento (Tabelle 40 e 41) è possibile analizzare l'impatto delle procedure di gara di minore importo rispetto al totale nel numero di gare bandite (numero CIG), nonché i dati riferiti agli affidamenti ai sensi del decreto-legge sulle semplificazioni che apporta sostanziali modifiche alle procedure degli affidamenti nel sotto soglia.

I dati utilizzati dall'ANAC per le analisi svolte fanno riferimento alle procedure di affidamento di importo pari o superiore a 40.000 euro per le quali è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte) o è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate), ovvero è stata manifestata la volontà di affidare l'appalto (nel caso di affidamenti diretti).

**Tabella 40 - Distribuzione dei contratti, nei settori ordinari e speciali, per classi di importo**

SETTORE	FASCIA DI IMPORTO	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2020	2021	Δ	2020 (VALORE IN EURO)	2021 (VALORE IN EURO)	Δ
Ordinario	≥ € 40.000 < € 150.000	94.415	119.972	27,1%	7.715.605.663	9.687.209.830	25,6%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	50.486	53.150	5,3%	18.374.806.757	19.686.523.271	7,1%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	10.635	12.200	14,7%	22.846.143.744	26.274.862.023	15,0%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	3.303	3.655	10,7%	33.373.337.218	37.335.396.120	11,9%
	≥ € 25.000.000	752	771	2,5%	57.033.032.604	60.137.733.789	5,4%
	<b>Totale settore ordinario</b>	<b>159.591</b>	<b>189.748</b>	<b>18,9%</b>	<b>139.342.925.986</b>	<b>153.121.725.033</b>	<b>9,9%</b>
Speciale	≥ € 40.000 < € 150.000	10.050	11.380	13,2%	830.401.075	926.116.909	11,5%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	8.257	8.017	-2,9%	3.127.925.518	3.096.027.001	-1,0%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	2.300	2.844	23,7%	4.957.733.203	6.395.616.573	29,0%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	927	920	-0,8%	10.105.929.815	9.416.891.091	-6,8%
	≥ € 25.000.000	282	222	-21,3%	28.616.415.965	26.452.234.820	-7,6%
	<b>Totale settore speciale</b>	<b>21.816</b>	<b>23.383</b>	<b>7,2%</b>	<b>47.638.405.576</b>	<b>46.286.886.394</b>	<b>-2,8%</b>
<b>TOTALE</b>		<b>181.407</b>	<b>213.131</b>	<b>17,5%</b>	<b>186.981.331.561</b>	<b>199.408.611.428</b>	<b>6,6%</b>

**Tabella 41 - Distribuzione delle classi d'importo per tipologia di contratto**

CONTRATTI	FASCIA DI IMPORTO	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2020	2021	Δ	2020 (VALORE IN EURO)	2021 (VALORE IN EURO)	Δ
Forniture	≥ € 40.000 < € 150.000	35.096	37.854	7,9%	2.845.332.718	3.038.202.304	6,8%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	21.438	21.251	-0,9%	7.592.295.566	7.659.572.408	0,9%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	5.492	6.041	10,0%	12.060.233.094	13.310.307.821	10,4%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	1.977	2.151	8,8%	20.939.622.674	23.324.402.772	11,4%
	≥ € 25.000.000	471	469	-0,4%	37.783.776.692	38.793.675.299	2,7%
	<b>Totale Forniture</b>	<b>64.474</b>	<b>67.766</b>	<b>5,1%</b>	<b>81.221.260.744</b>	<b>86.126.160.604</b>	<b>6,0%</b>
Lavori	≥ € 40.000 < € 150.000	30.731	39.012	26,9%	2.619.036.082	3.311.800.162	26,5%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	17.474	18.979	8,6%	7.043.897.748	7.619.490.283	8,2%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	2.915	3.740	28,3%	5.946.989.408	7.981.233.726	34,2%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	988	907	-8,2%	9.502.517.126	8.230.284.760	-13,4%
	≥ € 25.000.000	310	174	-43,9%	28.443.709.095	16.254.680.011	-42,9%
	<b>Totale Lavori</b>	<b>52.418</b>	<b>62.812</b>	<b>19,8%</b>	<b>53.556.149.459</b>	<b>43.397.488.942</b>	<b>-19,0%</b>
Servizi	≥ € 40.000 < € 150.000	38.638	54.486	41,0%	3.081.637.939	4.263.324.273	38,3%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	19.831	20.937	5,6%	6.866.538.961	7.503.487.581	9,3%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	4.528	5.263	16,2%	9.796.654.444	11.378.937.049	16,2%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	1.265	1.517	19,9%	13.037.127.233	15.197.599.679	16,6%
	≥ € 25.000.000	253	350	38,3%	19.421.962.782	31.541.613.299	62,4%
	<b>Totale Servizi</b>	<b>64.515</b>	<b>82.553</b>	<b>28,0%</b>	<b>52.203.921.358</b>	<b>69.884.961.881</b>	<b>33,9%</b>
<b>TOTALE</b>		<b>181.407</b>	<b>213.131</b>	<b>17,5%</b>	<b>186.981.331.561</b>	<b>199.408.611.428</b>	<b>6,6%</b>

Fonte: ANAC

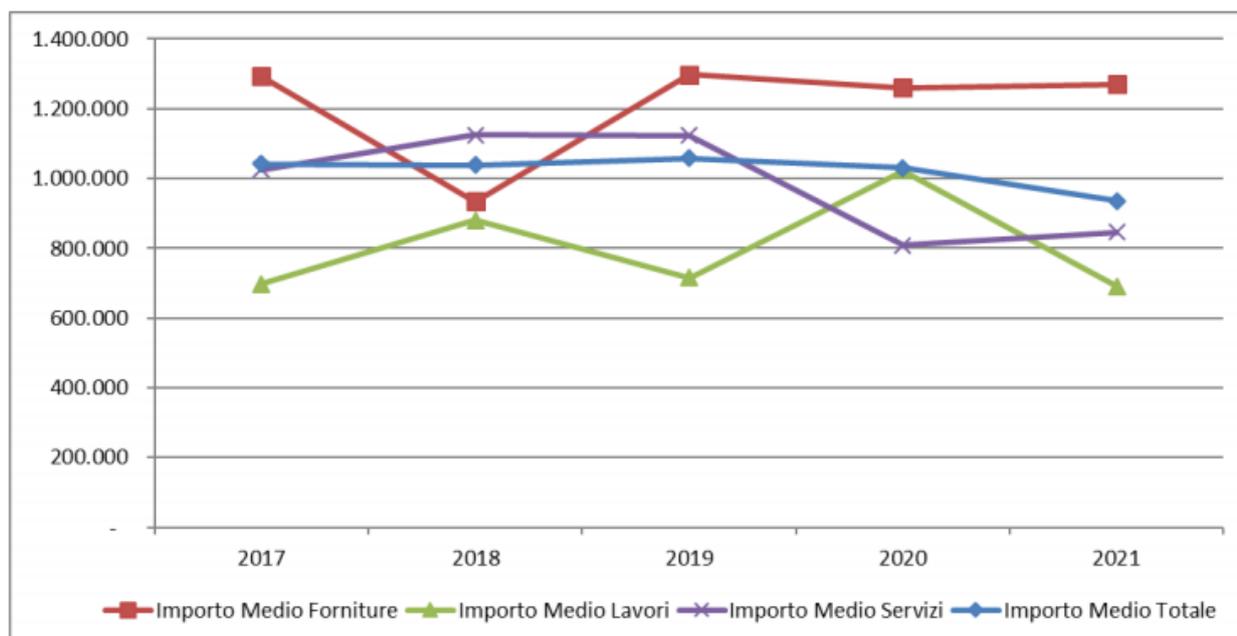
In particolare:

- la Tabella 40 evidenzia che rispetto al 2020, per i settori ordinari (in aumento in termini di numerosità di appalti, +18,9%) si è verificato un leggero aumento in termini di importo (+9,9%): come mostrano i dati per fascia di importo, si ha, in particolare, un aumento del 25,6% del valore rappresentato dalla fascia di importo più bassa ( $\geq \text{€ } 40.000 < \text{€ } 150.000$ ) ed un aumento del 15,0% per la fascia  $\geq \text{€ } 1.000.000 < \text{€ } 5.000.000$ .

I contratti nei settori speciali, invece, seppur in aumento in termini numerici, registrano un leggero calo del 2,8% in termini di importo. Come mostrano i dati per fascia di importo, questo è dovuto ad una diminuzione dei contratti di importo per la fascia  $\geq \text{€ } 5.000.000 < \text{€ } 25.000.000$  (-7,6%), e per la fascia d'importo  $\geq \text{€ } 25.000.000$  (-6,8%), a fronte di un aumento dei contratti per la fascia  $\geq \text{€ } 1.000.000 < \text{€ } 5.000.000$  (+29,0%);

- la Tabella 41 mostra, invece, che il maggiore aumento si è avuto nel settore dei lavori relativamente agli appalti di grandi dimensioni, in cui si registra un +34,2% per la fascia di importo  $\geq \text{€ } 1.000.000 < \text{€ } 5.000.000$  e un +26,5% per la fascia di importo  $\geq \text{€ } 40.000 < \text{€ } 150.000$ , mentre si registra un calo del 42,9% nella fascia di importo  $\geq \text{€ } 25.000.000$ . Nel settore dei servizi, il maggior aumento si registra nella classe  $\geq \text{€ } 25.000.000$  (+62,4%) e nella classe  $\geq \text{€ } 40.000 < \text{€ } 150.000$  (+38,3%). Infine, la tabella mostra come, per il settore delle forniture, gli aumenti generali si registrano nelle classi di importo  $\geq \text{€ } 1.000.000 < \text{€ } 5.000.000$  e  $\geq \text{€ } 5.000.000 < \text{€ } 25.000.000$  (rispettivamente +10,4% e +11,4%)

Infine, la figura 6 evidenzia che nel quinquennio 2017-2021 l'importo medio dei lotti per tipologia di contratto è più o meno stabile, ad esclusione dell'anno 2018, per il settore forniture. Diminuisce, invece, rispetto al precedente anno del 32,4% l'importo medio dei lavori, mentre, sempre rispetto all'anno precedente, si registra un leggero aumento dell'importo medio dei servizi (+4,6%).



Sono rilevanti anche i dati relativi alle modalità di scelta del contraente, con particolare riferimento agli importi economici delle gare, e soprattutto a quelli riferiti alle procedure, nel sottosoglia, previste dal decreto-legge c.d. "Decreto Semplificazioni".

In merito alle modalità di scelta del contraente, dall'analisi di cui alla tabella seguente (42), si rileva che, in termini di numerosità, con la procedura aperta sono state assegnate nel 2021 circa il 18,5% delle procedure totali; mentre nel 37,1% e nel 37,6% dei casi (per un totale di ben il 75,7%) le stazioni appaltanti hanno utilizzato rispettivamente una procedura negoziata senza pubblicazione del bando e l'affidamento diretto.

Per quanto riguarda gli importi, anche nel 2021 la procedura aperta si conferma la modalità con cui si affida il maggior importo dei contratti pubblici (51,4%), segue la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando con il 19,6% e la procedura ristretta con il 17,6%.

**Tabella 42 - Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per modalità di scelta del contraente (2021)**

MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI		IMPORTO COMPLESSIVO		IMPORTO MEDIO
	2021	% CIG	2021	% IMPORTO	2020
			(VALORE IN EURO)		(VALORE IN EURO)
Procedura aperta	39.413	18,5%	102.497.944.480	51,4%	2.600.613
Procedura ristretta	12.291	5,8%	35.187.719.030	17,6%	2.862.885
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2.110	1,0%	9.655.423.301	4,8%	4.576.030
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	78.976	37,1%	39.090.941.715	19,6%	494.972
Affidamento diretto	80.153	37,6%	12.384.801.762	6,2%	154.515
Altro	188	0,1%	591.781.140	0,3%	3.147.772
<b>Totale</b>	<b>213.131</b>	<b>100,0%</b>	<b>199.408.611.428</b>	<b>100,0%</b>	<b>935.615</b>

Fonte: ANAC

La tabella 43, invece, fornisce un raffronto tra l'anno 2021 e 2020.

**Tabella 43 - Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per modalità di scelta del contraente (2020-2021)**

MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
	2020	2021	Δ	2020 (VALORE IN EURO)	2021 (VALORE IN EURO)	Δ
Procedura aperta	35.293	39.413	11,7%	79.095.484.033	102.497.944.480	29,6%
Procedura ristretta	3.871	12.291	217,5%	17.833.760.274	35.187.719.030	97,3%
Sistema dinamico di acquisizione	7.683	-	-	23479305137	-	-
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.924	2.110	9,7%	7.243.018.737	9.655.423.301	33,3%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	85.174	78.976	-7,3%	50.444.350.455	39.090.941.715	-22,5%
Affidamento diretto	47.295	80.153	69,5%	8.647.101.096	12.384.801.762	43,2%
Altro	167	188	12,6%	238.311.828	591.781.140	148,3%
<b>TOTALE</b>	<b>181.407</b>	<b>213.131</b>	<b>17,5%</b>	<b>186.981.331.561</b>	<b>199.408.611.428</b>	<b>6,6%</b>

Dal raffronto dei dati del 2021 con quelli relativi all'anno 2020 (tabella 43) si evidenzia, rispetto all'anno precedente, un rilevante aumento della procedura ristretta, sia per numero complessivo di procedure avviate sia per importo (rispettivamente +217,5% e +97,3%). Segue l'affidamento diretto e la procedura negoziata previa pubblicazione di bando, che in termini di importo aumentano rispettivamente del 43,2% e del 33,3%. Invece, si mostrano in diminuzione rispetto al precedente anno le procedure negoziate senza pubblicazione di bando, che in termini di importo diminuiscono del 22,5%.

Si precisa che per la tabella 43 e per le successive tabelle 44 e 45, poiché, da fine novembre 2020, ANAC ha ricompreso i sistemi dinamici di acquisizione non più fra le tipologie di "scelta del contraente", bensì tra gli "strumenti di svolgimento delle procedure" (Sezione II del d.lgs. n. 50/2016), le procedure relative ai sistemi dinamici di acquisizione non sono più confrontabili, essendo confluite in altri tipi di procedure (in particolare in procedure aperte o ristrette).

Nel dettaglio, le tabelle seguenti (44 e 45) rappresentano un'analisi, rispetto al precedente anno, per settore (ordinario e speciale) e per tipologia di contratto (lavori, servizi e forniture).

**Tabella 44 - Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per modalità di scelta del contraente e tipo di settore (2020-2021)**

SETTORE	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2020	2021	Δ	2020 (VALORE IN EURO)	2021 (VALORE IN EURO)	Δ
Ordinario	Procedura aperta	31.867	36.015	13,0%	63.909.643.651	85.481.443.235	33,8%
	Procedura ristretta	2.867	11.227	291,6%	5.006.486.964	26.447.031.820	428,3%
	Sistema dinamico di acquisizione	7.646	-	-	23.327.910.084	-	-
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	592	635	7,3%	251.121.455	299.978.139	19,5%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	72.943	67.412	-7,6%	39.220.189.190	31.201.215.089	-20,4%
	Affidamento diretto	43.518	74.280	70,7%	7.398.286.447	9.360.144.835	26,5%
	Altro	158	179	13,3%	229.288.195	331.911.915	44,8%
	<b>Totale settore ordinari</b>	<b>159.591</b>	<b>189.748</b>	<b>18,9%</b>	<b>139.342.925.986</b>	<b>153.121.725.033</b>	<b>9,9%</b>
Speciale	Procedura aperta	3.426	3.398	-0,8%	15.185.840.382	17.016.501.245	12,1%
	Procedura ristretta	1.004	1.064	6,0%	12.827.273.310	8.740.687.210	-31,9%
	Sistema dinamico di acquisizione	37	-	-	151.395.054	-	-
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.332	1.475	10,7%	6.991.897.282	9.355.445.162	33,8%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	12.231	11.564	-5,5%	11.224.161.265	7.889.726.626	-29,7%
	Affidamento diretto	3.777	5.873	55,5%	1.248.814.649	3.024.656.927	142,2%
	Altro	9	9	0,0%	9.023.633	259.869.225	2779,9%
	<b>Totale settore speciale</b>	<b>21.816</b>	<b>23.383</b>	<b>7,2%</b>	<b>47.638.405.576</b>	<b>46.286.886.394</b>	<b>-2,8%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>181.407</b>	<b>213.131</b>	<b>17,5%</b>	<b>186.981.331.561</b>	<b>199.408.611.428</b>	<b>6,6%</b>	

Tabella 45 - Distribuzione percentuale delle procedure di affidamento, di importo  $\geq$  € 40.000, per modalità di scelta del contraente e tipo di contratto (2020-2021)

CONTRATTO	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2020	2021	$\Delta$	2020 (VALORE IN EURO)	2021 (VALORE IN EURO)	$\Delta$
Forniture	Procedura aperta	16.004	18.432	15,2%	24.920.665.001	36.331.599.355	45,8%
	Procedura ristretta	1.285	9.685	653,7%	2.681.760.863	28.863.828.045	976,3%
	Sistema dinamico di acquisizione	7.336	-	-	23.028.878.202	-	-
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	620	741	19,5%	2.691.649.280	3.026.069.631	12,4%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	30.041	24.793	-17,5%	25.452.418.721	15.632.753.878	-38,6%
	Affidamento diretto	9.139	14.069	53,9%	2.408.507.945	2.067.712.803	-14,1%
	Altro	49	46	-6,1%	37.380.733	204.196.891	446,3%
	<b>Totale Forniture</b>	<b>64.474</b>	<b>67.766</b>	<b>5,1%</b>	<b>81.221.260.744</b>	<b>86.126.160.604</b>	<b>6,0%</b>
Lavori	Procedura aperta	5.869	5.105	-13,0%	21.610.606.038	20.439.888.339	-5,4%
	Procedura ristretta	1.185	985	-16,9%	12.452.926.303	2.903.619.424	-76,7%
	Sistema dinamico di acquisizione	100	-	-	160.158.220	-	-
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	460	474	3,0%	3.384.102.480	3.387.381.217	0,1%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	25.259	25.922	2,6%	13.514.124.055	13.190.617.084	-2,4%
	Affidamento diretto	19.506	30.275	55,2%	2.310.036.588	3.177.830.745	37,6%
	Altro	39	51	30,8%	124.195.775	298.152.133	140,1%
	<b>Totale Lavori</b>	<b>52.418</b>	<b>62.812</b>	<b>19,8%</b>	<b>53.556.149.459</b>	<b>43.397.488.942</b>	<b>-19,0%</b>
Servizi	Procedura aperta	13.420	15.876	18,3%	32.564.212.994	45.726.456.786	40,4%
	Procedura ristretta	1.401	1.621	15,7%	2.699.073.109	3.420.271.561	26,7%
	Sistema dinamico di acquisizione	247	-	-	290.268.715	-	-
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	844	895	6,0%	1.167.266.978	3.241.972.453	177,7%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	29.874	28.261	-5,4%	11.477.807.680	10.267.570.752	-10,5%
	Affidamento diretto	18.650	35.809	92,0%	3.928.556.563	7.139.258.213	81,7%
	Altro	79	91	15,2%	76.735.320	89.432.115	16,5%
	<b>Totale Servizi</b>	<b>64.515</b>	<b>82.553</b>	<b>28,0%</b>	<b>52.203.921.358</b>	<b>69.884.961.881</b>	<b>33,9%</b>
<b>Totale</b>	<b>181.407</b>	<b>213.131</b>	<b>17,5%</b>	<b>186.981.331.561</b>	<b>199.408.611.428</b>	<b>6,6%</b>	

Fonte: ANAC

Infine, nella tabella 46 sono riportati i dati relativi alla distribuzione delle procedure, suddivise per tipologia di strumento di svolgimento delle procedure, per numero e importo degli appalti e relativo peso percentuale. Come già precisato in precedenza, il sistema dinamico di acquisizione scompare dalle tabelle precedenti per il corrente anno ed è riportato in questa tabella.

**Tabella 46 – Distribuzione delle procedure di affidamento di importo uguale o superiore a € 40.000 suddivise per tipologia di strumento di svolgimento delle procedure (2021)**

STRUMENTI DI SVOLGIMENTO DELLE PROCEDURE	NR. CIG	%CIG	IMPORTO	%IMPORTO
Accordo quadro	11.273	5,3%	30.176.185.769	15,1%
Asta elettronica Art.56	2.290	1,1%	1.506.614.684	0,8%
Catalogo elettronico Art.57: acquisto diretto	3.670	1,7%	361.768.371	0,2%
Catalogo elettronico Art.57: richiesta di offerta	7.330	3,4%	2.011.234.343	1,0%
Procedura svolta in modalità tradizionale o "cartacea"	52.622	24,7%	23.139.504.828	11,6%
Procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione Art.58	129.502	60,8%	129.757.218.984	65,1%
Sistema dinamico di acquisizione	6.348	3,0%	12.209.212.461	6,1%
#Non classificato#	96	0,0%	246.871.988	0,1%
<b>TOTALE</b>	<b>213.131</b>	<b>100,0%</b>	<b>199.408.611.428</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: ANAC

Prime analisi sull'impatto dei c.d. decreti "Semplificazioni"

Come evidenziato, a partire dal 2019, con il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, c.d. "Sblocca cantieri" (convertito con legge 14 giugno 2019, n.55), quindi con i decreti-legge 16 luglio 2020, n. 76, c.d. "Semplificazioni" (convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120) e 1° giugno 2021 n. 77, c.d. "Semplificazioni bis" (convertito con legge 29 luglio 2021, n. 108), sono state introdotte alcune deroghe temporanee all'art. 36 del Codice dei Contratti relative alle procedure di affidamento dei contratti sottosoglia di rilevanza comunitaria, ampliando, per tale tipologia di appalti, le soglie di utilizzo delle procedure negoziate (con indicazioni diverse in funzione della classe d'importo della gara).

Nello svolgere un'analisi più accurata sull'impatto delle modifiche normative, si focalizzerà lo studio sul settore dei lavori pubblici in quanto, in tale settore, lo stato di emergenza che ha caratterizzato gli ultimi anni (che ha introdotto uno shock esogeno distorsivo del fenomeno) ha avuto un impatto di maggiore portata rispetto agli altri settori (anche in termini di appalti avviati e connessi all'emergenza).

In particolare, per i lavori, le modifiche hanno riguardato:

- l'estensione del ricorso all'affidamento diretto per le gare di importo fino a 150.000 euro;
- la riduzione del numero minimo di operatori (ove esistenti) da consultare in una procedura negoziata senza bando, per le gare di importo compreso tra i 150.000 euro ed 1 milione di euro;
- la sostituzione della procedura aperta con la procedura negoziata senza bando, con consultazione di almeno 15 operatori (ove esistenti), per le gare da 1 milione di euro e fino alla soglia comunitaria (5.350.000 euro).

La tabella seguente riporta la distribuzione degli appalti di lavori, in termini di importo, per classi d'importo e per procedura di scelta del contraente, osservata nei due semestri del 2020 e nei rispettivi periodi del 2021.

Si precisa che, per le seguenti analisi, le classi d'importo (individuate sulla base delle previsioni del decreto) si riferiscono all'importo complessivo della gara cui la singola procedura di affidamento (identificata dal CIG) appartiene.

Al fine di evidenziare l'impatto delle modifiche normative, viene riportata la distribuzione percentuale delle procedure di affidamento per ciascuna classe d'importo. Osservando la distribuzione a partire dal secondo semestre 2020, periodo in cui è entrato in vigore del decreto legge n. 76/2020 (Semplificazioni), si evince un aumento costante della quota rappresentata dall'affidamento diretto, per gli appalti fino a 150.000 euro, e dalla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, per gli appalti di importo superiore, fino alla soglia comunitaria (gli affidamenti diretti sopra soglia comunitaria riguardano principalmente i settori speciali e gli affidamenti per modifiche contrattuali).

**Tabella 47 - Distribuzione degli appalti di lavori, in termini di importo, per classi d'importo e per procedura di scelta del contraente, per semestre - anni 2020-2021**

**Tabella 47 - Distribuzione degli appalti di lavori, in termini di importo, per classi d'importo e per procedura di scelta del contraente, per semestre - anni 2020-2021**

Importo della	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	I semestre 2020 (di Sbocca Cantieri)		II semestre 2020 (di Semplificazioni)		I semestre 2021 (di Semplificazioni)		II semestre 2021 (di Semplificazioni bis)	
		imp	% imp	imp	% imp	imp	% imp	imp	% imp
>= 40.000 <150.000	Affidamento diretto	315.958.054,05	40,24%	1.163.938.748,11	65,59%	839.629.774,39	66,89%	1.563.271.777,89	78,35%
	Altro	319.173,42	0,04%	1.110.189,75	0,06%	1.383.994,47	0,11%	1.025.238,59	0,05%
	Procedura aperta	28.715.214,81	3,66%	31.124.444,08	1,75%	25.103.749,22	2,00%	25.590.839,67	1,28%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	5.876.961,19	0,75%	5.173.391,79	0,29%	5.234.518,40	0,42%	3.392.033,57	0,17%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	414.915.885,23	52,85%	544.866.085,68	30,70%	367.414.424,40	29,27%	379.742.866,90	19,03%
	Procedura ristretta	17.281.385,18	2,20%	26.405.164,14	1,49%	16.440.015,01	1,31%	22.253.382,98	1,12%
	Sistema dinamico di acquisizione	2.055.789,94	0,26%	2.044.747,99	0,12%		0,00%		0,00%
	<b>Totale &gt;= 40.000 &lt;150.000</b>	<b>785.122.463,82</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.774.662.771,54</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.255.206.475,89</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.995.276.139,60</b>	<b>100,00%</b>
	Affidamento diretto	88.649.179,18	10,38%	147.634.598,67	11,55%	86.623.390,54	8,17%	105.022.018,41	8,17%
	Altro	788.555,31	0,09%	1.948.954,00	0,15%	2.494.716,15	0,24%	362.282,69	0,03%
>= 150.000 <350.000	Procedura aperta	133.729.589,54	15,66%	132.523.444,07	10,37%	108.683.852,40	10,26%	138.519.884,47	10,78%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	9.149.285,35	1,07%	7.798.512,36	0,61%	9.201.879,47	0,87%	7.216.161,36	0,56%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	608.996.693,94	71,33%	971.100.548,25	75,96%	840.532.908,33	79,32%	1.016.359.459,57	79,08%
	Procedura ristretta	11.407.168,98	1,34%	15.463.665,32	1,21%	12.126.394,28	1,14%	17.755.697,79	1,38%
	Sistema dinamico di acquisizione	1.041.383,50	0,12%	2.021.208,22	0,16%		0,00%		0,00%
	<b>Totale &gt;= 150.000 &lt;350.000</b>	<b>853.761.855,80</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.278.490.930,89</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.059.663.141,17</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.285.235.504,29</b>	<b>100,00%</b>
	Affidamento diretto	90.553.535,92	4,64%	96.675.323,18	3,67%	87.077.425,47	3,69%	80.228.654,21	3,14%
	Altro	3.241.600,68	0,17%	1.057.347,11	0,04%	1.802.645,37	0,08%		0,00%
	Procedura aperta	486.763.960,18	24,92%	488.878.949,29	18,54%	371.930.648,51	15,77%	417.113.053,74	16,32%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	15.912.720,86	0,81%	10.130.032,05	0,38%	19.562.195,67	0,83%	16.543.975,01	0,65%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.330.496.075,05	68,11%	2.013.595.995,59	76,36%	1.855.262.463,72	78,67%	2.015.458.886,53	78,85%	
>= 350.000 <1.000.000									

Importo della	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	I semestre 2020 (di Sblocca Cantieri)		Il semestre 2020 (di Semplificazioni)		I semestre 2021 (di Semplificazioni)		Il semestre 2021 (di Semplificazioni bis)	
		imp	% imp	imp	% imp	imp	% imp	imp	% imp
>= 1.000.000 < 5.350.000	Procedura ristretta	24.674.368,58	1,26%	22.960.397,70	0,87%	22.568.204,86	0,96%	26.857.143,37	1,05%
	Sistema dinamico di acquisizione	1.908.911,60	0,10%	3.696.178,92	0,14%		0,00%		0,00%
	<b>Totale &gt;= 350.000 &lt; 1.000.000</b>	<b>1.953.551.172,87</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.636.994.223,84</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.358.203.583,60</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.556.201.712,86</b>	<b>100,00%</b>
	Affidamento diretto	83.702.468,82	2,61%	148.670.353,33	3,62%	73.965.515,40	1,78%	153.390.141,25	3,18%
	Altro	3.226.957,99	0,10%	2.274.996,66	0,06%	1.203.473,04	0,03%	1.079.782,88	0,02%
	Procedura aperta	2.188.139.681,90	68,16%	1.721.951.148,81	41,89%	1.228.410.522,00	29,50%	1.938.498.215,68	40,21%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	135.298.562,95	4,21%	46.409.877,89	1,13%	103.944.305,07	2,50%	125.119.365,76	2,60%
	<b>Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando</b>	<b>710.338.361,81</b>	<b>22,13%</b>	<b>2.112.187.268,20</b>	<b>51,38%</b>	<b>2.560.571.617,62</b>	<b>61,50%</b>	<b>2.482.438.839,92</b>	<b>51,49%</b>
	Procedura ristretta	86.812.979,88	2,70%	79.342.142,17	1,93%	195.339.725,23	4,69%	120.997.568,79	2,51%
	Sistema dinamico di acquisizione	2.700.000,00	0,08%				0,00%		
>= 5.350.000	<b>Totale &gt;= 1.000.000 &lt; 5.350.000</b>	<b>3.210.219.013,35</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.110.835.787,06</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.163.435.158,36</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.821.523.914,28</b>	<b>100,00%</b>
	Affidamento diretto	44.035.026,82	0,49%	130.219.300,37	0,47%	114.159.044,68	1,47%	74.463.003,03	0,46%
	Altro		0,00%	110.228.000,00	0,40%	238.800.000,00	3,07%	50.000.000,00	0,31%
	Procedura aperta	3.032.449.284,21	33,42%	13.366.330.321,51	47,95%	5.310.569.758,46	68,27%	10.875.467.814,39	67,45%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.943.844.909,52	21,42%	1.204.508.225,56	4,32%	562.836.174,52	7,24%	2.534.330.608,26	15,72%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.498.598.603,08	16,51%	3.309.028.538,15	11,87%	577.536.203,15	7,42%	1.095.299.414,04	6,79%
	Procedura ristretta	2.555.901.520,82	28,16%	9.612.677.510,10	34,48%	974.877.627,54	12,53%	1.494.403.664,17	9,27%
	Sistema dinamico di acquisizione			144.690.000,00	0,52%				0,00%
	<b>Totale &gt;= 5.350.000</b>	<b>9.074.829.344,45</b>	<b>100,00%</b>	<b>27.877.681.895,69</b>	<b>100,00%</b>	<b>7.778.778.808,35</b>	<b>100,00%</b>	<b>16.123.964.503,89</b>	<b>100,00%</b>
	<b>Totale complessivo</b>	<b>15.877.483.850,29</b>		<b>37.678.665.609,02</b>		<b>16.615.287.167,37</b>		<b>26.782.201.774,92</b>	

Fonte: ANAC

La tabella 48 mostra, invece, la variazione congiunturale (in termini di importo) osservata per semestre. La variazione registrata per il secondo semestre 2021 rispetto al semestre precedente continua a mostrare gli effetti delle nuove misure introdotte, con una crescita del 86% del valore rappresentato dagli affidamenti diretti per la classe d'importo  $\geq$  €40.000 < €150.000. In tutte le classi d'importo superiore, si osserva un aumento dell'affidamento diretto o della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, a fronte di una riduzione della procedura negoziata previa pubblicazione del bando.

Tabella 48 - Valore complessivo delle procedure di importo  $\geq$  € 40.000, per classe d'importo della gara e per procedura di scelta del contraente, per il settore dei lavori, per semestri - anni 2020 -2021. Variazione congiunturale.

Importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	I semestre 2020 (di Sblocca Cantieri)		I semestre 2020 (di Semplificazioni)		I semestre 2021 (di Semplificazioni)		II semestre 2021 (di Semplificazioni bis)		Δ (II sem 2020 / I sem 2020)		Δ (I sem 2021 / II sem 2020)		Δ (II sem 2021 / I sem 2021)	
		imp	imp	imp	imp	imp	imp	imp	imp	%	%	%	%	%	%
>= 40.000 < 150.000	Affidamento diretto	315.958.054,05	1.163.938.748,11	839.629.774,39	1.563.271.777,89	268%	-28%	86%							
	Altro	319.173,42	1.110.189,75	1.383.994,47	1.025.238,59	248%	25%	-26%							
>= 40.000 < 150.000	Procedura aperta	28.715.214,81	31.124.444,08	25.103.749,22	25.590.839,67	8%	-19%	2%							
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	5.876.961,19	5.173.391,79	5.234.518,40	3.392.033,57	-12%	1%	-35%							
>= 40.000 < 150.000	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	414.915.885,23	544.866.085,68	367.414.424,40	379.742.866,90	31%	-33%	3%							
	Procedura ristretta	17.281.385,18	26.405.164,14	16.440.015,01	22.253.382,98	53%	-38%	35%							
>= 40.000 < 150.000	Sistema dinamico di acquisizione	2.055.789,94	2.044.747,99												
	Totale $\geq$ 40.000 <150.000	785.122.463,82	1.774.662.771,54	1.255.206.475,89	1.995.276.139,60	126%	-29%	59%							
>= 40.000 < 150.000	Affidamento diretto	88.649.179,18	147.634.598,67	86.623.390,54	105.022.018,41	67%	-41%	21%							

MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	I semestre 2020 (dl Sblocca Cantieri)		II semestre 2020 (dl Semplificazioni)		I semestre 2021 (dl Semplificazioni)		II semestre 2021 (dl Semplificazioni bis)		Δ		Δ (II sem 2021 / I sem 2021)
	imp	imp	imp	imp	imp	imp	imp	imp	(II sem 2020 / I sem 2020)	(I sem 2021 / II sem 2020)	
Altro	788.555,31	1.948.954,00	2.494.716,15	362.282,69	147%	28%	-85%				
Procedura aperta	133.729.589,54	132.523.444,07	108.683.852,40	138.519.884,47	-1%	-18%	27%				
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	9.149.285,35	7.798.512,36	9.201.879,47	7.216.161,36	-15%	18%	-22%				
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	608.996.693,94	971.100.548,25	840.532.908,33	1.016.359.459,57	59%	-13%	21%				
Procedura ristretta	11.407.168,98	15.463.665,32	12.126.394,28	17.755.697,79	36%	-22%	46%				
Sistema dinamico di acquisizione	1.041.383,50	2.021.208,22			94%						
Totale >= 150.000 <350.000	853.761.855,80	1.278.490.930,89	1.059.663.141,17	1.285.235.504,29	50%	-17%	21%				
Affidamento diretto	90.553.535,92	96.675.323,18	87.077.425,47	80.228.654,21	7%	-10%	-8%				
Altro	3.241.600,68	1.057.347,11	1.802.645,37		-67%	70%	-100%				
Procedura aperta	486.763.960,18	488.878.949,29	371.930.648,51	417.113.053,74	0%	-24%	12%				
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	15.912.720,86	10.130.032,05	19.562.195,67	16.543.975,01	-36%	93%	-15%				
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.330.496.075,05	2.013.595.995,59	1.855.262.463,72	2.015.458.886,53	51%	-8%	9%				
Importo della gara	>= 350.000		< 1.000.000								

Importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	I semestre 2020 (di Sblocca Cantieri)		II semestre 2020 (di Semplificazioni)		I semestre 2021 (di Semplificazioni)		II semestre 2021 (di Semplificazioni bis)		Δ		Δ	
		imp	imp	imp	imp	imp	imp	(II sem 2020 / I sem 2020)	(II sem 2021 / I sem 2021)	(II sem 2020 / I sem 2020)	(II sem 2021 / I sem 2021)	(II sem 2020 / I sem 2020)	(II sem 2021 / I sem 2021)
	Procedura ristretta	24.674.368,58	22.960.397,70	22.568.204,86	26.857.143,37	-7%	-2%	19%					
	Sistema dinamico di acquisizione	1.908.911,60	3.696.178,92			94%							
	<b>Totale &gt;= 350.000 &lt;1.000.000</b>	<b>1.953.551.172,87</b>	<b>2.636.994.223,84</b>	<b>2.358.203.583,60</b>	<b>2.556.201.712,86</b>	35%	-11%	8%					
	Affidamento diretto	83.702.468,82	148.670.353,33	73.965.515,40	153.390.141,25	78%	-50%	107%					
	Altro	3.226.957,99	2.274.996,66	1.203.473,04	1.079.782,88	-30%	-47%	-10%					
	Procedura aperta	2.188.139.681,90	1.721.951.148,81	1.228.410.522,00	1.938.498.215,68	-21%	-29%	58%					
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	135.298.562,95	46.409.877,89	103.944.305,07	125.119.365,76	-66%	124%	20%					
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	710.338.361,81	2.112.187.268,20	2.560.571.617,62	2.482.438.839,92	197%	21%	-3%					
	Procedura ristretta	86.812.979,88	79.342.142,17	195.339.725,23	120.997.568,79	-9%	146%	-38%					
	Sistema dinamico di acquisizione	2.700.000,00											
	<b>Totale &gt;= 1.000.000 &lt;5.350.000</b>	<b>3.210.219.013,35</b>	<b>4.110.835.787,06</b>	<b>4.163.435.158,36</b>	<b>4.821.523.914,28</b>	28%	1%	16%					
	Affidamento diretto	44.035.026,82	130.219.300,37	114.159.044,68	74.463.003,03	196%	-12%	-35%					
	Altro		110.228.000,00	238.800.000,00	50.000.000,00		117%	-79%					
	Procedura aperta	3.032.449.284,21	13.366.330.321,51	5.310.569.758,46	10.875.467.814,39	341%	-60%	105%					

Importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	I semestre 2020 (dl Sblocca Cantieri)		II semestre 2020 (dl Semplificazioni)		I semestre 2021 (dl Semplificazioni)		II semestre 2021 (dl Semplificazioni bis)		Δ	Δ	Δ
		imp	imp	imp	imp	imp	imp	(II sem 2020 / I sem 2020)	(I sem 2021 / II sem 2020)	(II sem 2021 / I sem 2021)		
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.943.844.909,52	1.204.508.225,56	562.836.174,52	2.534.330.608,26	-38%	-53%	350%				
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.498.598.603,08	3.309.028.538,15	577.536.203,15	1.095.299.414,04	121%	-83%	90%				
	Procedura ristretta	2.555.901.520,82	9.612.677.510,10	974.877.627,54	1.494.403.664,17	276%	-90%	53%				
	Sistema dinamico di acquisizione		144.690.000,00									
	Totale >= 5.350.000	9.074.829.344,45	27.877.681.895,69	7.778.778.808,35	16.123.964.503,89	207%	-72%	107%				
	Totale complessivo	15.877.483.850,29	37.678.665.609,02	16.615.287.167,37	26.782.201.774,92	137%	-56%	61%				

Occorre precisare che l'analisi suddetta potrebbe essere influenzata da fattori congiunturali, nonché dagli effetti della pandemia. Al fine di depurare l'analisi da tali fattori, è stata realizzata anche un'analisi tendenziale del valore degli appalti di lavori, sempre per classe d'importo e per procedura di scelta: i risultati, presentati nella tabella seguente, confermano i fenomeni emersi nella precedente analisi, sebbene le variazioni siano più contenute per ogni classe d'importo.

**Tabella 49 - Valore complessivo delle procedure di importo  $\geq$  € 40.000, per classe d'importo della gara e per procedura di scelta del contraente, per il settore dei lavori, nel secondo semestre degli anni 2021 e 2020. Variazione tendenziale**

Importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	Il semestre 2020 (dl Semplificazioni)	Il semestre 2021 (dl Semplificazioni bis)	$\Delta$ (Il sem 2021 / Il sem 2020)
		imp	imp	
$\geq$ 40.000 < 150.000	Affidamento diretto	1.163.938.748,11	1.563.271.777,89	34%
	Altro	1.110.189,75	1.025.238,59	-8%
	Procedura aperta	31.124.444,08	25.590.839,67	-18%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	5.173.391,79	3.392.033,57	-34%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	544.866.085,68	379.742.866,90	-30%
	Procedura ristretta	26.405.164,14	22.253.382,98	-16%
	Sistema dinamico di acquisizione	2.044.747,99		
	<b>Totale <math>\geq</math> 40.000 &lt; 150.000</b>	<b>1.774.662.771,54</b>	<b>1.995.276.139,60</b>	<b>12%</b>
$\geq$ 150.000 < 350.000	Affidamento diretto	147.634.598,67	105.022.018,41	-29%
	Altro	1.948.954,00	362.282,69	-81%
	Procedura aperta	132.523.444,07	138.519.884,47	5%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	7.798.512,36	7.216.161,36	-7%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	971.100.548,25	1.016.359.459,57	5%
	Procedura ristretta	15.463.665,32	17.755.697,79	15%
	Sistema dinamico di acquisizione	2.021.208,22		
	<b>Totale <math>\geq</math> 150.000 &lt; 350.000</b>	<b>1.278.490.930,89</b>	<b>1.285.235.504,29</b>	<b>1%</b>
$\geq$ 350.000 < 1.000.000	Affidamento diretto	96.675.323,18	80.228.654,21	-17%
	Altro	1.057.347,11		
	Procedura aperta	488.878.949,29	417.113.053,74	-15%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	10.130.032,05	16.543.975,01	63%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.013.595.995,59	2.015.458.886,53	0%

Importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	Il semestre 2020 (dl Semplificazioni)	Il semestre 2021 (dl Semplificazioni bis)	Δ (II sem 2021 / II sem 2020)
		imp	imp	
	Procedura ristretta	22.960.397,70	26.857.143,37	17%
	Sistema dinamico di acquisizione	3.696.178,92		
	<b>Totale &gt;= 350.000 &lt;1.000.000</b>	<b>2.636.994.223,84</b>	<b>2.556.201.712,86</b>	-3%
>= 1.000.000 <5.350.000	Affidamento diretto	148.670.353,33	153.390.141,25	3%
	Altro	2.274.996,66	1.079.782,88	-53%
	Procedura aperta	1.721.951.148,81	1.938.498.215,68	13%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	46.409.877,89	125.119.365,76	170%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	2.112.187.268,20	2.482.438.839,92	18%
	Procedura ristretta	79.342.142,17	120.997.568,79	53%
	Sistema dinamico di acquisizione			
	<b>Totale &gt;= 1.000.000 &lt;5.350.000</b>	<b>4.110.835.787,06</b>	<b>4.821.523.914,28</b>	17%
>= 5.350.000	Affidamento diretto	130.219.300,37	74.463.003,03	-43%
	Altro	110.228.000,00	50.000.000,00	-55%
	Procedura aperta	13.366.330.321,51	10.875.467.814,39	-19%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.204.508.225,56	2.534.330.608,26	110%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	3.309.028.538,15	1.095.299.414,04	-67%
	Procedura ristretta	9.612.677.510,10	1.494.403.664,17	-84%
	Sistema dinamico di acquisizione	144.690.000,00		
	<b>Totale &gt;= 5.350.000</b>	<b>27.877.681.895,69</b>	<b>16.123.964.503,89</b>	-42%
<b>Totale complessivo</b>		<b>37.678.665.609,02</b>	<b>26.782.201.774,92</b>	-29%

Fonte: ANAC

4.7 Con riferimento alla durata delle procedure di affidamento e dell'esecuzione dei contratti pubblici, si sono riscontrate diverse criticità legate a tutte le fasi del ciclo di vita del contratto. In particolare, sia le stazioni appaltanti che gli operatori economici hanno evidenziato l'eccessiva durata di ogni fase legata all'appalto.

Su tale tema sono state considerate le stime effettuate dall'ANAC, riguardanti anche in questo caso gli affidamenti distinti per lavori e per servizi e forniture, che si riportano di seguito.

#### Tempi medi affidamento - Appalti di Lavori

Dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dell'ANAC è possibile evincere i dati relativi ai tempi di affidamento dei contratti pubblici intesi come tempo intercorrente tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dello stesso.

Al fine di analizzare tale fenomeno si sono estratti da BDNCP in dati relativi a circa 50.000 contratti di lavori pubblici aggiudicati nel periodo 2017/2021 di importo a base d'asta

superiore o uguale a 150.000 euro. Su tale insieme di dati è stata svolta un'analisi statistica volta a testare diverse variabili esplicative al fine di comprendere quali siano quelle che producono effetti significativi sul tempo intercorrente tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dello stesso.

La Tabella sottostante riporta il modello di regressione risultante dall'attività di analisi condotta. Come si evince le variabili che sono risultate significativamente rilevanti nello "spiegare" la durata sono la classe di importo (corrispondenti ai livelli di qualificazione previsti nelle Linee Guida della qualificazione delle stazioni appaltanti) e la procedura di scelta / criterio di aggiudicazione.

*Tabella – Modello di regressione*

Stime dei parametri											
Variabile	Etichetta	DF	Stima dei parametri	Errore standard	Valore t	Pr >  t	Consistenti ed eteroschedastici			Tolleranza	Inflazione varianza
							Errore standard	Valore t	Pr >  t		
Intercept	Intercept	1	66.17681	0.52795	125.35	<.0001	0.43965	150.52	<.0001	.	0
OE PV_APERTA		1	66.41095	0.98583	67.37	<.0001	1.14810	57.84	<.0001	0.70786	1.41270
OE PV_RISTRET TA		1	81.06626	4.13816	19.59	<.0001	6.27828	12.91	<.0001	0.98363	1.01665
MAX_APERTA		1	57.68788	1.22169	47.22	<.0001	1.42046	40.61	<.0001	0.88921	1.12459
MAX_RISTRET TA		1	63.77627	4.54295	14.04	<.0001	5.73375	11.12	<.0001	0.99214	1.00793
MAX_NEGOZIATA		1	8.09643	0.80136	10.10	<.0001	0.67046	12.08	<.0001	0.81258	1.23064
L1		1	100.80392	2.73788	36.82	<.0001	4.31263	23.37	<.0001	0.93352	1.07122
L2		1	29.46510	1.09580	26.89	<.0001	1.35557	21.74	<.0001	0.83683	1.19499

A partire da tale modello di regressione è pertanto stato possibile derivare i valori medi per ciascuna specifica combinazione delle variabili considerate. Nelle seguenti 3 tabelle sottostanti sono riportati tali valori medi (espressi in giorni) riferiti alle 3 classi di importo previste nelle Linee guida:

Classe di importo: 150.000 – 1.000.000 (live Ib L3 Linee Guida)		
	CRITERIO	
PROCEDURA	MAX R.BASSO	OE PV
APERTA	123,9	132,6
RISTRET TA	130,0	147,2
NEG OZIATA	74,3	66,2

Classe di importo: 1.000.000 – soglia com unitaria (live Ib L2 Linee Guida)		
	CRITERIO	
PROCEDURA	MAX R.BASSO	OE PV
APERTA	153,3	162,1
RISTRET TA	159,4	176,7
NEG OZIATA	103,7	95,6

Classe di importo: maggiore o uguale alla soglia con unitaria (live) L1 Linee Guida		
PROCEDURA	CRITERIO	
	MAX R.BASSO	OE PV
APERTA	224,7	233,4
RISTRETTA	230,8	248,0
NEGOZIATA	175,1	167,0

Infine, si rappresenta che il valore medio generale riferito ai 50.000 contratti analizzati è risultato pari a 93,1 giorni.

#### Tempi medi affidamento - Appalti di Servizi e Forniture

Dalla BDNCP dell'ANAC è possibile, inoltre, derivare l'informazione relativa ai tempi di affidamento dei contratti pubblici relativi a servizi e forniture, intesi come tempo intercorrente tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dello stesso.

Al fine di analizzare tale fenomeno si sono estratti da BDNCP in dati relativi a circa 98.000 contratti di servizi-forniture aggiudicati nel periodo 2017/2021 di importo a base d'asta superiore o uguale a 139.000 euro. Su tale insieme di dati è stata svolta un'analisi statistica volta a testare diverse variabili esplicative al fine di comprendere quali siano quelle che producono effetti significativi sul tempo intercorrente tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dello stesso.

La tabella sottostante riporta il modello di regressione risultante dall'attività di analisi condotta. Come si evince le variabili che sono risultate significativamente rilevanti nello "spiegare" la durata sono la classe di importo (corrispondenti ai livelli di qualificazione previsti nelle Linee Guida della qualificazione delle stazioni appaltanti) e la procedura di scelta / criterio di aggiudicazione.

*Tabella – Modello di regressione*

Stime dei parametri											
Variabile	Etichetta	DF	Stima dei parametri	Errore standard	Valore t	Pr >  t	Consistenti ed eteroschedastici			Tolleranza	Inflazione varianza
							Errore standard	Valore t	Pr >  t		
Intercept	Intercept	1	72.58946	0.80773	89.87	<.0001	0.48837	148.64	<.0001	.	0
OEPV_APERTA		1	136.43552	1.05440	129.40	<.0001	0.99168	137.58	<.0001	0.63487	1.57512
OEPV_RISTRETTA		1	65.06408	1.61062	40.40	<.0001	1.65811	39.24	<.0001	0.78524	1.27349
MAX_APERTA		1	76.92427	1.93043	39.85	<.0001	1.69147	45.48	<.0001	0.86724	1.15309
MAX_RISTRETTA		1	56.54480	2.10877	26.81	<.0001	1.31338	43.05	<.0001	0.87730	1.13987
MAX_NEGOZIATA		1	-13.34691	1.50225	-8.88	<.0001	0.78410	-17.02	<.0001	0.80026	1.24959
L1		1	17.02350	1.60709	10.59	<.0001	1.82192	9.34	<.0001	0.94442	1.05885
L2		1	3.55405	1.08128	3.29	0.0010	1.16937	3.04	0.0024	0.91854	1.08868

A partire da tale modello di regressione è pertanto stato possibile derivare i valori medi per ciascuna specifica combinazione delle variabili considerate. Nelle seguenti 3 tabelle sottostanti sono riportati tali valori medi (espressi in giorni) riferiti alle 3 classi di importo previste nelle Linee guida:

Classe di importo: 139.000 - 750.000 (livello SF3 Linee Guida)		
	CRITERIO	
PROCEDURA	MAX R.BASSO	OEPV
APERTA	149,5	209,0
RISTRETTA	129,1	137,7
NEGOZIATA	59,2	72,6
ALTRO	209,0	149,5

Classe di importo: 750.000 - 5.000.000 (livello SF2 Linee Guida)		
	CRITERIO	
PROCEDURA	MAX R.BASSO	OEPV
APERTA	153,1	212,6
RISTRETTA	132,7	141,2
NEGOZIATA	62,8	76,1
ALTRO	212,6	153,1

Classe di importo: maggiore o uguale a 5.000.000 (livello SF2 Linee Guida)		
	CRITERIO	
PROCEDURA	MAX R.BASSO	OEPV
APERTA	166,5	226,0
RISTRETTA	146,2	154,7
NEGOZIATA	76,3	89,6
ALTRO	226,0	166,5

Infine, si rappresenta che il valore medio generale riferito ai 98.000 contratti analizzati è risultato pari a 144,5 giorni.

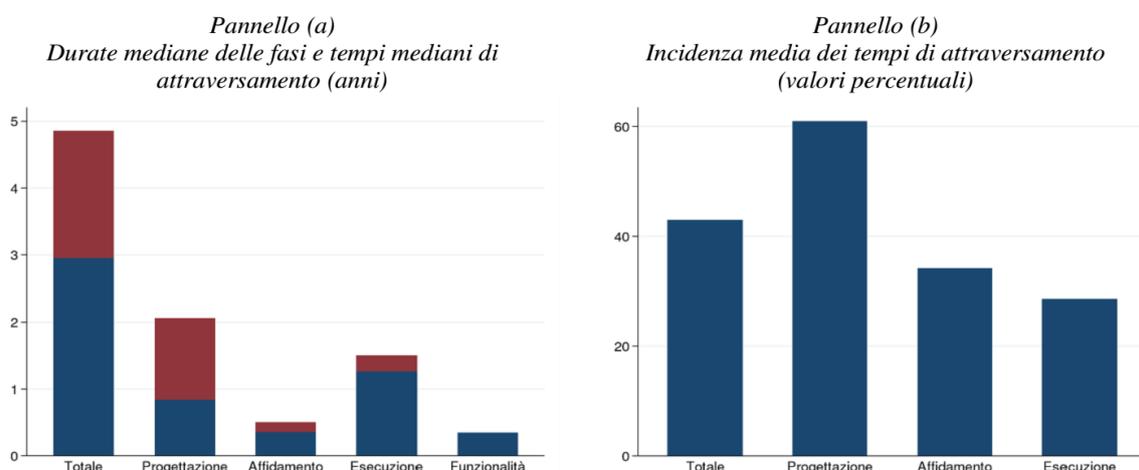
Con riguardo alla tematica in esame, si riportano le stime dei dati del documento redatto a dicembre 2019 da Banca d'Italia intitolato: *"Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) - Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti"*, nel quale si evidenziano i tempi di realizzazione delle opere e di quanto incidono su di essi i tempi cd. "di attraversamento".

Infatti, il complesso delle fasi operative non copre l'intero ciclo di realizzazione: tra queste, si frappongono intervalli di tempo che nel documento sono definite interfasi.

Dato che, per definizione, le interfasi si estendono dal termine di una fase operativa all'inizio di quella immediatamente successiva, la durata di ciascuna interfase viene anche definita tempo di attraversamento.

Come illustrato dalla Figura 3.4, la durata mediana dell'intero ciclo di realizzazione delle opere considerate è stimata pari a circa 4,9 anni. La fase di progettazione ha una durata mediana di circa 2,1 anni; la fase di affidamento di 6 mesi; la fase di esecuzione di 1 anno e mezzo; la fase di messa in funzionalità di poco più di 4 mesi. Il complesso delle interfasi ha una durata mediana di 1,9 anni, pari a poco meno del 40 per cento del tempo totale mediano di realizzazione. L'incidenza media di questi tempi di attraversamento raggiunge il 43 per cento e risulta particolarmente elevata nella fase di progettazione (61 per cento). Emerge dunque, in linea con le evidenze fornite dai rapporti dell'Agenzia per la Coesione territoriale (ACT, 2018), come i tempi di attraversamento abbiano un rilevante peso sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

*Figura 3.4. Durate mediane delle fasi e incidenza dei tempi di attraversamento*

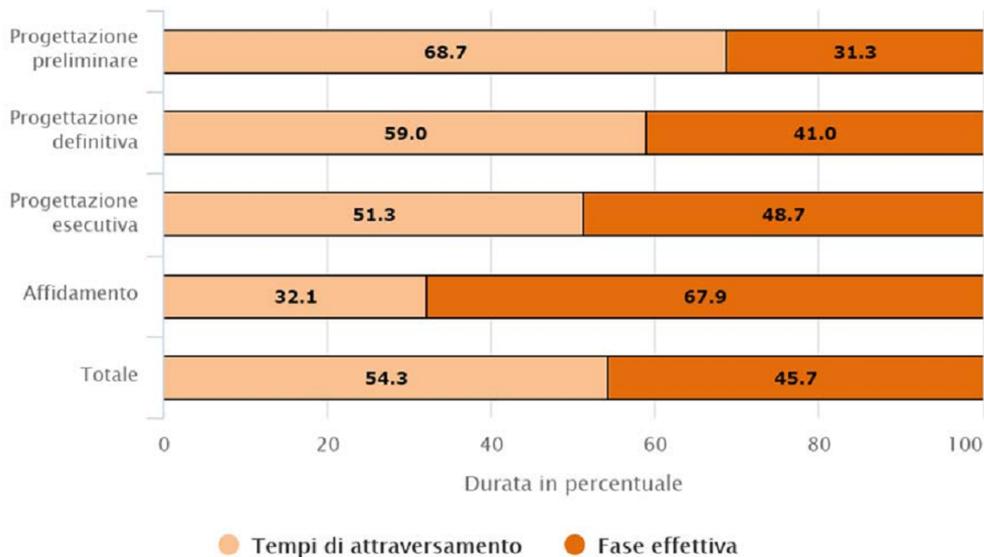


Il pannello (a) riporta, per l'intero ciclo di realizzazione e le sue singole fasi, la durata mediana stimata delle fasi operative (blu) e i tempi mediani stimati di attraversamento (rosso). Il pannello (b) riporta, per l'intero ciclo di realizzazione e le sue singole fasi, a esclusione della fase di funzionalità, l'incidenza media dei tempi di attraversamento, calcolata come media del rapporto tra tempi di attraversamento stimati e durata complessiva stimata della fase operativa e delle interfasi a essa associate.

Sui c.d. tempi di attraversamento si riportano anche i dati pubblicati nel Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche, 2018 dall'Agenzia per la coesione.

In particolare, nel rapporto viene evidenziato che *“i tempi di attraversamento sono dati dall'intervallo temporale che intercorre tra la fine di una fase e l'inizio della fase successiva; [...]. Il valore del loro peso è stato calcolato mettendo a rapporto, per ciascuna fase, la durata dei tempi di attraversamento e la durata totale della fase, comprensiva quindi dei tempi di attraversamento. Per valutare l'incidenza che i tempi di attraversamento hanno sulla durata delle singole fasi di realizzazione di un intervento è interessante approfondire l'analisi relativamente al fattore di maggiore rilievo, ossia il valore economico dell'opera. Considerando le fasi che effettivamente sono inframmezzate dai tempi di attraversamento (progettazione e affidamento), il peso dei tempi di attraversamento è complessivamente pari al 54,3 per cento, la durata lorda è quindi pari a circa 2 volte la durata netta (cfr. Figura 5)”*.

FIGURA 5 PESO DEI TEMPI DI ATTRAVERSAMENTO PER FASE (\*)



Elaborazioni ACT - NUVEC su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2017 da banche dati BDU e SGP

(\*) La fase dei lavori non viene considerata in quanto in questo studio è stata assunta come ultima fase e pertanto non include tempi di attraversamento verso la fase successiva. Le informazioni a disposizione, infatti, non permettono ancora di osservare con dettaglio il comportamento dei progetti in fase di finalizzazione dell'intervento (collaudo ed entrata in funzione)

Alla luce della ricostruzione fornita, emerge una problematica legata all'eccessiva durata dell'intero ciclo di vita del contratto, che si pone in contrasto con l'esigenza di semplificazione della disciplina dei contratti pubblici.

**4.8** In merito alla disciplina concernente le modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari, si evidenzia che, l'art. 177 comma 1 del decreto legislativo n. 50 del 2016 - e in via consequenziale i commi 2 e 3 - sono stati dichiarati incostituzionali dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 218 del 2021, poiché la stessa disposizione contenuta nella legge delega è stata ritenuta "irragionevole". Segnatamente, la Corte ha evidenziato che il legislatore (già nella legge delega) non aveva optato per il "mezzo più mite" fra quelli idonei a raggiungere lo scopo, scegliendo, fra i vari strumenti a disposizione, quello che determina il sacrificio minore.

La disamina dell'evoluzione normativa a livello europeo restituisce l'immagine di una disciplina in costante oscillazione, ma comunque piuttosto stabile nell'escludere un radicale obbligo di affidamento a terzi, finanche per le concessioni già assentite, rinnovate o prorogate (Corte costituzionale, sentenza n. 218 del 2021).

## **5. Esecuzione.**

**5.1** In sede di esecuzione dei contratti pubblici si è riscontrata una inadeguatezza del sistema delle penali e dei meccanismi sanzionatori nelle ipotesi di ritardo nell'esecuzione, nonché l'inefficienza delle clausole premiali che dovrebbero incentivare la celere ed efficace esecuzione.

In particolare, come evidenziato in ambito delle criticità legate all'attuale sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, la carenza di personale qualificato determina lungaggini burocratiche in sede di esecuzione del contratto, con specifico riferimento

all'approvazione di varianti in corso d'opera (relative a carenze progettuali, imprevisti e, da ultimo, l'aumento eccezionale dei prezzi).

Si rimanda, altresì, ai dati riportati sui c.d. tempi di attraversamento, dai quali si evince una eccessiva durata della fase relativa all'esecuzione del contratto.

5.2 Infine, si è rilevata la scarsa efficacia dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto.

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici**

#### **Obiettivo generale**

L'obiettivo generale dell'intervento normativo può essere riassunto nella previsione contenuta nell'articolo 1, al comma 1, della citata legge delega n. 78 del 2022, la quale prevede che il nuovo codice debba essere predisposto per adeguare la sua disciplina dei contratti pubblici *“al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali”* e debba essere finalizzato a *“razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate”*.

Si è ritenuto di perseguire l'obiettivo della semplificazione attraverso soprattutto lo snellimento degli iter amministrativi e la rimozione dei casi accertati di *gold plating*.

Sempre in ottica di semplificazione si è optato per la scelta di prevedere un codice che non rinvii a ulteriori provvedimenti attuativi e sia immediatamente *“autoesecutivo”* fornendo agli operatori del settore un testo unico e facilmente intellegibile.

Inoltre, l'intervento normativo è volto a dare attuazione ai tre pilastri cardine della riforma che costituiscono l'oggetto di impegni assunti in sede di PNRR:

- 1) una adeguata formazione dei funzionari pubblici che saranno chiamati ad applicare il nuovo codice;
- 2) una selettiva riqualificazione delle stazioni appaltanti;
- 3) l'effettiva attuazione della digitalizzazione, consentendo, pur nel rispetto di tutte le regole di sicurezza, una piena interoperabilità delle banche dati pubbliche.

#### **Obiettivi specifici**

Si segnalano tra le varie disposizioni quelle maggiormente innovative rispetto a quelle contenute nel codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 sulla scorta dei criteri e degli obiettivi previsti dalla legge delega n. 78 del 2022.

### **1. Principi generali e Digitalizzazione**

1.1 L'intervento normativo ha l'intento di fornire agli operatori del settore un quadro normativo di riferimento completo, che recepisca anche gli indirizzi elaborati dalla

giurisprudenza nazionale ed unionale. Tale obiettivo è perseguito inserendo specifiche disposizioni volte a specificare e definire la portata dei principi governanti il settore.

**1.2** L'obiettivo rappresentato dalla digitalizzazione delle procedure e della interoperabilità delle piattaforme (secondo il principio del *once only*, ossia dell'unicità dell'invio di dati, documenti e informazioni alle stazioni appaltanti) caratterizza tutte le fasi che saranno di seguito illustrate.

**1.3** Nel progetto del nuovo codice si è inteso perseguire le indicazioni dell'UE nell'ambito degli interventi PNRR, le quali ricomprendono le modalità per *“definire le modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e definire i requisiti di interoperabilità e interconnettività”* (M1C1-70).

Inoltre, il PNRR delinea l'obiettivo di realizzare un Sistema Nazionale di *e-procurement*, entro il 31 dicembre 2023, volto a raccogliere le spinte di efficienza che giungono dallo sviluppo tecnologico e che rinnovino i rapporti tra amministrazioni pubbliche e operatori.

In particolare, il sistema di *e-procurement*, in stretta aderenza alle direttive europee, deve concorrere a realizzare *“la digitalizzazione completa delle procedure di acquisto fino all'esecuzione del contratto (Smart Procurement), (che) deve essere interoperabile con i sistemi gestionali delle pubbliche amministrazioni e prevedere l'abilitazione digitale degli operatori economici, sessioni d'asta digitali, machine learning per l'osservazione e l'analisi delle tendenze, CRM evoluto con funzioni di chatbot, digital engagement e status chain”* (M1C1-75).

Va, infine, considerato che la digitalizzazione costituisce anche una efficace misura di prevenzione della corruzione in quanto consente trasparenza, tracciabilità, partecipazione, controllo di tutte le attività, in modo da assicurare il rispetto della legalità. Il settore delle commesse pubbliche rappresenta, infatti, un'attività fortemente esposta a condotte corruttive, in ragione del potenziale economico che esprime.

## **2. Programmazione e progettazione**

**2.1** Revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico, al fine di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni della comunità, nonché di rendere più celeri e meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse.

**2.2** Previsione, in caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni aggiudicatrici, della sottoscrizione di apposite polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle medesime amministrazioni.

**2.3** Semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione dei livelli di progettazione ai fini di una loro riduzione, lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti.

**2.4** Individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, fermi restando il possesso della necessaria qualificazione per la redazione dei progetti nonché l'obbligo di indicare nei documenti di gara o negli inviti le modalità per la corresponsione diretta al

progettista, da parte delle medesime stazioni appaltanti, della quota del compenso corrispondente agli oneri di progettazione indicati espressamente in sede di offerta dall'operatore economico, al netto del ribasso d'asta.

### **3. Soggetti**

**3.1** Revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, valorizzando criteri di verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, dell'adeguatezza dell'attrezzatura tecnica e dell'organico, delle attività effettivamente eseguite e del rispetto della legalità, delle disposizioni relative alla prevenzione antimafia, alla tutela del lavoro e alla prevenzione e al contrasto della discriminazione di genere, anche attraverso l'utilizzo di banche dati a livello centrale;

**3.2** Ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, afferenti ai settori ordinari e ai settori speciali, al fine di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche; definizione delle modalità di monitoraggio dell'accorpamento e della riorganizzazione delle stazioni appaltanti; potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti, anche mediante la previsione di specifici percorsi di formazione, con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano a servizio degli enti locali.

### **4. Appalto e procedure di scelta del contraente**

**4.1** Previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta, compresa la variazione del costo derivante dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente;

**4.2** Previsione della facoltà, per le stazioni appaltanti, di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione a operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate;

**4.3** Garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato.

**4.4.** Garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare.

**4.5** Promuovere meccanismi e strumenti anche di premialità per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate.

**4.6** Semplificazione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, nel rispetto dei principi di pubblicità, di trasparenza, di concorrenzialità, di rotazione, di non discriminazione, di proporzionalità, nonché di economicità.

**4.7** Riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti;

**4.8** Razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari, anche al fine di introdurre una disciplina specifica per i rapporti concessori riguardanti la gestione di servizi e, in particolare, dei servizi di interesse economico generale;

## **5. Esecuzione**

**5.1** Razionalizzazione della disciplina concernente i meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'aggiudicatario, anche al fine di estenderne l'ambito di applicazione.

**5.2** Estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto.

### **2.2 Indicatori e valori di riferimento**

Gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi specifici dell'intervento, utilizzando a confronto i valori evidenziati nella precedente sezione 2.1, sono:

- Appalti, per stazione appaltante, tipologia, criterio di aggiudicazione, importo;
- Numero di imprese partecipanti, per stazione appaltante, tipologia di appalto, per importo, per criterio di aggiudicazione, per tipologia di impresa, con particolare riferimento alle micro e piccole e medie imprese e alle imprese estere;
- Tempi delle procedure di gara, per stazione appaltante, tipologia, criterio di aggiudicazione, importo;
- Tempi di esecuzione dei contratti, per stazione appaltante, tipologia, criterio di aggiudicazione, importo;
- Rispetto delle previsioni normative riguardanti l'obbligo di esternalizzazione degli affidamenti dei concessionari;
- Numero di varianti per stazione appaltante, tipologia di appalto, criterio di aggiudicazione, importo;
- Variazioni in aumento degli importi contrattuali (in valore assoluto e in percentuale sul valore totale)
- Numero di esposti presentati all'ANAC in relazione all'aggiudicazione e all'esecuzione di contratti di lavori, servizi e forniture, per stazione appaltante, tipologia di appalto, criterio di aggiudicazione, importo;
- Numero di contenziosi e pareri esperiti dai Collegi consultivi tecnici;
- Numero di ricorsi giurisdizionali in materia di contratti pubblici, per stazione appaltante, tipologia di appalto, criterio di aggiudicazione, importo, esito, tempi;

- Focus specifici su: procedure di informatizzazione; centrali di aggregazione/acquisto.

### 3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

In sede di valutazione preliminare dell'intervento, l'opzione zero non è contemplabile, in quanto l'omessa adozione del decreto legislativo esporrebbe l'Italia al mancato raggiungimento di un obiettivo del PNRR.

In particolare, le opzioni valutate sono state:

1. una revisione integrale del decreto legislativo n. 50 del 2016 e dei relativi atti applicativi (e, nell'ipotesi di mancata adozione dell'atto applicativo previsto, introducendo *ex novo* i suddetti atti mancanti);
2. adozione di un nuovo testo normativo che tenga conto degli impegni assunti con il PNRR e delle criticità conseguenti alla crisi economica attuale, nonché volto ad una riforma sistematica e di riordino della materia.

Nella predisposizione del provvedimento si è ritenuto opportuno perseguire l'opzione 2 anziché emendare l'esistente codice, al fine di definire un testo snello e organico di pronta consultazione da parte delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, anche grazie alla previsione di non rimandare le norme attuative ad un futuro regolamento ma di prevederle già nello schema di provvedimento in appositi Allegati tematici.

La scelta di non intervenire sul testo del decreto legislativo n. 50 del 2016 è anche giustificata dalla necessità di non appesantire ulteriormente un testo già oggetto di numerosi interventi correttivi.

Nell'ambito della definizione dello schema di provvedimento, il Governo ha esercito la facoltà di cui all'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (Regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054), che riconosce al Consesso di proporre testi normativi al Governo medesimo.

Tale opzione, prevista esplicitamente dall'articolo 1, comma 4, della legge delega, consente di contenere i tempi di adozione del provvedimento in quanto non si richiede il parere del Consiglio di Stato.

Ulteriore valutazione preliminare concerne l'opportunità di prevedere regolamenti attuativi al nuovo codice. Nel dettaglio, la scelta poteva ricadere su tre opzioni:

- 1) rinviare a diversi atti attuativi, come originariamente previsto dal codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016;
- 2) rinviare ad un unico regolamento attuativo come previsto dal decreto-legge n. 32 del 2019 c.d. "*sblocca cantieri*", e come peraltro previsto dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006;
- 3) prevedere che il codice non rinvii a ulteriori provvedimenti attuativi e sia immediatamente "autoesecutivo".

Si è optato per tale ultima opzione, consentendo, in tal modo, agli operatori di settore di avere da subito una piena conoscenza dell'intera disciplina da attuare. Ciò è stato reso possibile grazie a un innovativo meccanismo di delegificazione che opera sugli allegati al codice (di natura legislativa in prima applicazione, regolamentare a regime), anche al fine di rendere maggiormente chiaro ed intellegibile il quadro regolatorio.

#### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

Trattandosi di disposizione previste in una legge delega, che prevede esplicitamente l'emanazione di uno o più decreti legislativi, non sono state valutate altre opzioni alternative.

##### **4.1 Impatti economici, sociali e ambientali per categoria di destinatari**

Nel complesso le disposizioni introdotte assicureranno una contrazione dei tempi e degli adempimenti connessi al ciclo di vita del contratto pubblico, in tutte le sue fasi.

Sono destinatari diretti dei principali effetti dell'intervento, per la parte pubblica:

- i soggetti con funzioni di regolazione e vigilanza del mercato dei contratti pubblici, ossia il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAC (oltre ad altre amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione di aspetti settoriali e specifici dell'intervento, quali il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministero della salute e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare);
- le stazioni appaltanti, le centrali di committenza e i soggetti aggregatori e gli enti concedenti.

Per la parte privata, rappresentano destinatari diretti dell'intervento:

- le imprese partecipanti a procedure di aggiudicazione e, in particolare, le imprese aggiudicatarie. Nel settore delle costruzioni, in Italia, secondo i dati Istat riferiti all'anno 2020 operano 497.709 imprese, l'11,2% dell'intero sistema produttivo dell'industria e dei servizi (dato rinvenuto dal documento dell'Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni - ottobre 2022 di ANCE);
- **liberi professionisti coinvolti nelle attività di progettazione ed esecuzione dell'appalto (ad esempio, geometri, architetti, ingegneri ovvero esperti in ambito giuridico-economico);**
- le società organismi di attestazione (SOA).

In via indiretta, gli effetti dell'intervento ricadranno sull'intera collettività sebbene in termini di maggiore efficacia e efficienza della spesa pubblica nonché di disponibilità di opere pubbliche per i fabbisogni dei cittadini.

Di seguito sono sintetizzati in riferimento alle misure di maggiore rilevanza, i principali effetti attesi in termini di riduzione dei tempi, degli adempimenti e degli oneri connessi organizzati in base agli obiettivi specifici indicati nella sezione 2 e alla tipologia di destinatario: pubbliche amministrazioni (PA) e operatori economici (O).

<b>1. Principi generali e Digitalizzazione</b>	Riduzione	Riduzione
--	-----------	-----------

	Tempi	Ademp. e oneri
1.1 Fornire agli operatori del settore un quadro normativo di riferimento completo, che recepisca anche gli indirizzi elaborati dalla giurisprudenza nazionale ed unionale. Tale obiettivo è perseguito inserendo specifiche disposizioni volte specificare la portata dei principi governanti il settore.	O PA	O PA
1.2 digitalizzazione delle procedure e della interoperabilità delle piattaforme (secondo il principio del <i>once only</i> , ossia dell'unicità dell'invio di dati, documenti e informazioni alle stazioni appaltanti) per tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici.	O PA	O PA
1.3 perseguire le indicazioni dell'UE nell'ambito degli interventi PNRR, le quali ricomprendono le modalità per <i>“definire le modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e definire i requisiti di interoperabilità e interconnettività”</i> (M1C1-70) attraverso la previsione di digitalizzare tutte le fasi del ciclo di vita del contratto.	O PA	O PA

<b><u>2.Programmazione e progettazione</u></b>	Riduzione Tempi	Riduzione Ademp. e oneri
2.1 revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico.	PA	PA
2.2 previsione, in caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni aggiudicatrici, della sottoscrizione di apposite polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle medesime amministrazioni.	<b>PA: tali misure consentono di evitare l'espletamento di una procedura di gara per l'affidamento della progettazione e dell'intervento.</b>	<b>PA: tali misure consentono di evitare l'espletamento di una procedura di gara per l'affidamento della progettazione dell'intervento.</b>
2.3 semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche.	PA	PA
2.4 individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori attraverso una maggiore liberalizzazione dell'appalto integrato.	PA	PA

<b>3. Soggetti</b>	Riduzione Tempi	Riduzione Ademp. e oneri
3.1 ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti.	O <b>PA</b>	O <b>PA</b>
3.2 revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori.	O	O

<b>4. Appalti e procedure di scelta del contraente</b>	Riduzione Tempi	Riduzione Ademp. e oneri
4.1 previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, un regime obbligatorio di revisione dei prezzi.	O	O
4.2 previsione della facoltà, per le stazioni appaltanti, di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione a operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità.		O
4.3 garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato.		O
4.4. garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore.		O <b>PA</b>
4.5 promuovere meccanismi e strumenti anche di premialità per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate.		O
4.6 semplificazione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea.	O <b>PA</b>	O <b>PA</b>
4.7 riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti, anche attraverso contratti-tipo predisposti dall'Autorità nazionale anticorruzione.	O <b>PA</b>	O <b>PA</b>
4.8 razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari.	O <b>PA</b>	O <b>PA</b>

<b>5. Esecuzione</b>	Riduzione Tempi	Riduzione Ademp. e oneri
5.1 razionalizzazione della disciplina concernente i meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'aggiudicatario, anche al fine di estenderne l'ambito di applicazione.	O <b>PA</b>	<b>PA</b>
5.2 estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio	O <b>PA</b>	O <b>PA</b>

giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto attraverso la previsione dei Collegi consultivi tecnici.		
--	--	--

## 4.2 Impatti specifici

### A. Effetti sulle PMI (Test PMI)

Si ritiene che alcune previsioni contenute nel provvedimento normativo possano avere effetti positivi sulle PMI.

Tali disposizioni sono rappresentate in particolare:

- dal ricorso esteso alla digitalizzazione delle procedure di gara **che attraverso la riduzione degli oneri burocratici legati alla partecipazione agli affidamenti pubblici consentono di favorire la partecipazione alle gare anche delle piccole e medie imprese prive di un apparato amministrativo dedicato a tali attività;**
- dalla previsione del fascicolo virtuale dell'operatore economico, che consente una maggiore partecipazione degli operatori economici alle gare in quanto vengono semplificati gli adempimenti degli stessi per la loro partecipazione.

### B. Effetti sulla concorrenza

L'intervento normativo in parola contribuisce al miglioramento delle condizioni di concorrenza del mercato nazionale, favorendo la competitività del Paese, nonché quelle all'interno di tutto il mercato europeo. Le disposizioni che migliorano le condizioni di concorrenza sono rappresentate in particolare da quelle indicate nella precedente lettera A. **Si rappresenta, nel dettaglio, che la semplificazione dell'intero iter amministrativo legato al ciclo di vita del contratto incide positivamente sulla concorrenza in quanto assicura un quadro normativo chiaro di facile applicazione da parte degli operatori economici. In particolare, il ricorso a procedure digitalizzate agevola la partecipazione sia delle piccole medie imprese nonché delle imprese estere.**

### C. Oneri informativi

Non sono stati previsti ulteriori oneri informativi rispetto a quelli esistenti.

### D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

L'intervento normativo rispetta il criterio di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013, che disciplina i livelli minimi di regolazione europea, come definiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 24-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Non si introducono, con l'intervento legislativo, livelli di regolazione superiori rispetto a quelli minimi previsti dalla regolamentazione europea per espressa indicazione nella legge delega.

Inoltre, alcune disposizioni consentono di risolvere definitivamente la procedura di infrazione 2018/2273 soprattutto in materia di subappalto dove è stato eliminato il divieto del subappalto a cascata e il limite al ricorso di tale istituto posto per legge in maniera generale e d astratta.

## 4.3 Motivazione dell'opzione preferita

## 1. Principi generali e Digitalizzazione

Con riferimento alle tematiche afferenti ai principi generali e alla digitalizzazione, si è valutata la possibilità di mutuare l'impostazione prevista dal vigente codice ovvero riorganizzare la materia, inserendo delle sezioni dedicate all'interno dell'impianto del nuovo codice.

Si è optato per quest'ultima impostazione al fine di soddisfare le seguenti esigenze:

- codificare i principi elaborati dalla giurisprudenza;
- fornire agli operatori del settore un quadro normativo di riferimento completo ed organico.

La digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti rappresenta una innovazione rilevante, inserita tra gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (M1C1).

In particolare, viene introdotto l'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (*e-procurement*), ossia l'insieme delle piattaforme e dei servizi digitali infrastrutturali che interessano i contratti pubblici.

Assumono un ruolo centrale la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), la cui titolarità esclusiva è in capo all'ANAC, che interopera con le piattaforme digitali di *e-procurement*, e il Fascicolo virtuale dell'operatore economico, nell'ambito del quale saranno presenti i dati e le informazioni per la verifica dei requisiti generali e speciali degli operatori economici che intendano partecipare alle gare.

Tutte le procedure saranno realizzate utilizzando le piattaforme di approvvigionamento digitale, costituite dall'insieme dei servizi e dei sistemi informatici, interconnessi e interoperanti. La competenza a scrivere le regole tecniche delle piattaforme digitali è demandata all'AGID.

Vengono introdotte novità rilevanti riguardo il sistema di pubblicità legale degli atti, in osservanza delle disposizioni comunitarie. La documentazione di gara è resa costantemente disponibile attraverso le piattaforme digitali e i siti istituzionali delle stazioni appaltanti, nonché costantemente accessibile attraverso il collegamento con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Si prevede l'invio unico dei dati da parte delle stazioni appaltanti all'ANAC, sempre tramite piattaforma digitale, per ottemperare agli obblighi di trasparenza.

Le stazioni appaltanti potranno ricorrere a procedure automatizzate e utilizzare soluzioni tecnologiche innovative, ivi inclusa l'intelligenza artificiale.

Viene istituita presso l'ANAC l'Anagrafe degli operatori economici coinvolti nei contratti pubblici, che si avvale del Registro delle imprese e si integra con il Sistema pubblico di identità digitale.

L'accesso agli atti viene assicurato in modalità digitale a tutti gli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, mediante acquisizione diretta dei dati e

delle informazioni inseriti nelle piattaforme. Per ciò che attiene alle norme procedurali e processuali in tema di accesso, viene prevista la *disclosure* automatica di tutti gli atti di gara per gli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti della graduatoria e un rito speciale, accelerato e semplificato, nel caso di atti oscurati.

Il processo di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti costituisce un nodo cruciale per il rilancio del Paese. L'introduzione di nuovi strumenti e servizi digitali richiederà una revisione dei processi interni e dei procedimenti amministrativi adottati. In prospettiva futura sarà necessario porre l'attenzione su due aspetti principali:

- garantire l'interoperabilità e l'interconnessione tra i sistemi telematici, anche attraverso accordi fra le amministrazioni interessate (ad esempio, il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia) funzionali a consentire il dialogo fra banche dati, incluse quelle secretate;
- valutare l'avvio di una fase di sperimentazione volta a rilevare eventuali problemi attuativi e apprestare adeguate soluzioni tecniche, tenendo conto del differente livello di adeguatezza degli uffici, del grado di formazione dei soggetti coinvolti e delle dimensioni organizzative delle amministrazioni.

## **2. Programmazione e progettazione**

### **Programmazione**

In tale ambito si poteva riprodurre la disciplina contenuta nella Parte V del vigente codice dei contratti pubblici o innovare la materia. In materia di programmazione di opere ritenute strategiche è stato deciso di superare l'attuale disciplina contenuta nella citata Parte V del codice dei contratti pubblici relativa alle infrastrutture e insediamenti prioritari la quale al fine della individuazione delle medesime infrastrutture utilizza i seguenti strumenti di pianificazione e programmazione generale:

- a) piano generale dei trasporti e della logistica;
- b) documenti pluriennali di pianificazione, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228.

In particolare, si è scelto di introdurre un nuovo sistema di programmazione per le opere prioritarie, riprendendo i contenuti essenziali della legge obiettivo, ai fini della modernizzazione e dello sviluppo della Nazione.

L'elenco delle opere prioritarie viene inserito direttamente nel Documento di Economia e Finanza, tenuto conto della loro concreta realizzabilità e sostenibilità finanziaria. Mentre in passato si prevedeva esclusivamente l'inserimento del titolo dell'infrastruttura strategica, con il nuovo codice si inseriscono indicatori funzionali a garantire un migliore monitoraggio e una linea di continuità nella realizzazione dell'intervento.

Rispetto al procedimento di verifica preventiva dell'interesse archeologico, si chiarisce il principio della parallelizzazione dei procedimenti, che consente di ridurre in maniera significativa l'*iter* burocratico.

Tale scelta è stata motivata dalla necessità di prevedere, per le infrastrutture ritenute strategiche per la crescita della Nazione, una maggiore semplificazione nella fase della programmazione e approvazione dei relativi progetti, tenendo conto anche delle esigenze rappresentate dalle realtà locali.

Tale valutazione è originata dalla constatazione della scarsa efficacia delle attuali procedure dimostrata anche dal fatto che dal 2016 ancora non è stato adottato il piano generale dei trasporti e della logistica.

Nella proposta del nuovo codice si prevedono procedure più snelle per l'individuazione delle infrastrutture da inserire in programmazione e, conseguentemente, nel Documento di Economia e Finanza attraverso un maggiore coinvolgimento delle realtà territoriali.

Al riguardo le criticità riguardanti la realizzazione delle opere prioritarie sono state analizzate nel dettaglio dai rapporti realizzati dal servizio studi della Camera dei deputati intitolati *"Infrastrutture strategiche e prioritarie- 2021"*. Sul punto si riporta il paragrafo 3.5 dedicato allo stato di avanzamento:

#### *"3.5 Lo stato di avanzamento"*

*Nel 2020, in Italia, ai tradizionali motivi che rallentano l'avanzamento fisico delle opere pubbliche, ovvero i lunghi tempi di approvazione dei programmi e dei progetti, le limitate risorse disponibili, il rilevante contenzioso in fase di affidamento e di esecuzione del contratto, eventi imprevedibili ed imprevedibili che si presentano durante lo svolgimento dei lavori, si aggiunge il rallentamento generato dall'emergenza sanitaria che ha coinvolto la Pubblica Amministrazione e tutta la filiera delle costruzioni. L'analisi dello stato di avanzamento fisico dei programmi e degli interventi prioritari programmati al 31 dicembre 2020, che tiene conto dello stato di avanzamento di 863 lotti, fa emergere un avanzamento delle attività rallentato nel periodo di lockdown della primavera del 2020 e nei mesi successivi anche a causa dell'emergenza epidemiologica da CoVID-19 e una accelerazione negli ultimi mesi del 2020 quando si avvertono i primi effetti delle semplificazioni introdotte con il D.l. n. 76/2020 al fine di favorire la rapida cantierizzazione degli interventi infrastrutturali di maggiore complessità e rilevanza economica ovvero di più elevato impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale. Il 54% dei 262,321 miliardi di costo complessivo dei programmi e interventi prioritari riguarda lotti in fase di progettazione: si tratta di 420 lotti del valore di circa 140,798 miliardi. In questo ambito, le ferrovie rappresentano il sistema infrastrutturale di maggiore costo, con circa 85,081 miliardi, il 61% del costo delle priorità individuate al 31 dicembre 2020 in fase di progettazione. Il 20% dei programmi e degli interventi prioritari riguarda lavori in corso: si tratta di 190 lotti del valore di circa 53,607 miliardi. In questo ambito, sono le 25 opere prioritarie del DEF 2015 che espongono i maggiori costi, con circa 36,442 miliardi, il 68% degli interventi prioritari con lavori in corso. I lotti ultimati rappresentano il 10% del costo delle priorità individuate. Si tratta di 173 lotti del valore di circa 27,323 miliardi. Anche in questo ambito, sono le 25 opere prioritarie del DEF 2015 che espongono i maggiori costi, con circa 23,092 miliardi, l'84,5% degli interventi prioritari ultimati".*

Inoltre, si è deciso di innovare la legislazione vigente per quanto riguarda la programmazione generale dei lavori, introducendo per la prima volta nel codice dei contratti pubblici un procedimento dedicato alla localizzazione delle opere di interesse statale, uniformando, coordinando e semplificando le previsioni contenute nel d.P.R. n. 383 del 1994, nell'articolo 13 del decreto-legge n. 76 del 2021 e nell'articolo 44 del decreto-legge 77 del 2021, in conformità con i criteri e gli indirizzi della legge delega (art. 2 lett. o).

La formulazione della disposizione in esame è stata predisposta con l'intento di favorire soprattutto gli enti locali nella programmazione, attraverso procedure semplificate degli affidamenti che si ritengono utili per il soddisfacimento dei propri fabbisogni. Si è optato, in tal modo, di proseguire il percorso legislativo avviato dall'articolo 44, comma 4, del decreto-legge n. 77 del 2021 che riguardava le opere interessate dal PNRR.

## **Progettazione**

In materia di progettazione si optato di modificare la disciplina prevista nel vigente codice prevedendo il passaggio da tre a due soli livelli di progettazione: il progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE) e il progetto esecutivo (PE). Tale soluzione costituisce attuazione del criterio direttivo previsto dalla legge delega, finalizzato alla *"semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione dei livelli di progettazione ai fini di una loro riduzione..."* (art. 1, comma 2, lett. q).

Nello specifico, il PFTE recepisce il vecchio progetto definitivo, con una conoscenza completa e una individuazione tipologica delle opere. Gli elementi di dettaglio delle opere vengono ora definiti solo con il progetto esecutivo.

I livelli di progettazione sono definiti nell'allegato al codice che stabilisce il contenuto minimo del quadro delle necessità e del documento di indirizzo della progettazione (DIP) che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono predisporre. Questo documento viene redatto dal RUP e contiene i passaggi tecnici ed amministrativi *dell'iter* progettuale. Viene previsto il progressivo ricorso a metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni. Gli oneri della progettazione gravano sulle disponibilità finanziarie della stazione appaltante o dell'ente concedente, mentre le spese strumentali, riguardanti le attività di predisposizione del piano generale degli interventi del sistema accentrato delle manutenzioni, sono a carico dell'Agenzia del demanio.

In merito alla verifica della progettazione, si stabilisce che il processo di verifica avviene "in corso d'opera", ovvero durante tutte le fasi del progetto, prodromiche alle procedure di affidamento. Tale previsione è volta ad accelerare e snellire gli *iter* di verifica che devono essere eseguiti dalle stazioni appaltanti, facilitando, in particolare, le piccole e medie stazioni appaltanti.

Per ciò che attiene ai metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni (il cd. BIM - *Building Information Modeling*), sono distinti i casi in cui il ricorso a tale modello è obbligatorio, con puntuale indicazione della data di entrata in vigore dell'obbligo, rispetto a quelli in cui può essere previsto facoltativamente.

Gli incentivi economici alle funzioni tecniche sono estesi a tutte le procedure di affidamento, ivi compresi gli affidamenti diretti. Le amministrazioni interessate, previa adozione di un apposito regolamento, corrispondono direttamente gli incentivi al personale considerato, con previsione di importi più elevati per coloro che utilizzano strumenti di modellazione informatica.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono bandire concorsi di progettazione e di idee che prevedano piani con livello di approfondimento corrispondente al progetto di

fattibilità tecnica ed economica. Con il pagamento del premio le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquistano la proprietà del progetto vincitore.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime:

- pareri obbligatori esclusivamente sui progetti di fattibilità tecnica ed economica di competenza statale, dei concessionari statali e sulle altre opere finanziate per almeno il 50% dallo Stato;
- pareri facoltativi sui documenti di fattibilità delle alternative progettuali inseriti nei documenti pluriennali di programmazione dei ministeri competenti

È reso facoltativo il parere dei Comitati tecnico amministrativi dei Provveditorati interregionali sui progetti di fattibilità tecnico ed economico in specifiche ipotesi.

Con specifico riferimento alla progettazione delle opere strategiche, il procedimento, con finalità di accelerazione, si caratterizza per:

- i termini del procedimento sono ridotti da 45 a 30 giorni per il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici (Consup) e da 60 a 45 giorni per la Conferenza dei servizi; viene altresì istituito dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici un comitato speciale dedicato all'esame di tali progetti;
- introduzione di un meccanismo di superamento del dissenso qualificato, attraverso l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che approva il progetto di fattibilità tecnico-economica dell'infrastruttura e consente la realizzazione dell'opera prevista nel progetto.

## **RUP**

In materia di responsabile unico del procedimento si è scelto di non conservarne integralmente la disciplina vigente, prevedendo alcune modifiche sostanziali, a partire dalla terminologia (ora, responsabile unico di progetto), ciò al fine di mettere ordine alla materia alla luce della complessità delle attività e delle competenze che tale figura è chiamata ad espletare.

Al riguardo si riportano sinteticamente le principali innovazioni introdotte:

- conservandone la centralità e la trasversalità del ruolo - viene ridisegnata la portata e la figura del RUP, che è un responsabile "di progetto" (o di "intervento") e non di "procedimento" (definizione forse viziata dal riferimento alla legge n. 241 del 1990, che non appare pienamente conferente): infatti, si tratta del responsabile di una serie di "fasi" preordinate alla realizzazione di un "progetto", o un "intervento pubblico" (fasi per il cui espletamento si potrà prevedere, come si dirà, la nomina di un "responsabile di fase", a sostegno dell'attività del RUP).
- Si è introdotta la possibilità per le stazioni appaltanti di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento. Tale opzione presenta il vantaggio di evitare un'eccessiva concentrazione in capo al RUP di compiti e responsabilità direttamente operative,

spesso di difficile gestione nella pratica. In caso di nomina dei responsabili di fase, infatti, rimangono in capo al RUP gli obblighi – e le connesse responsabilità – di supervisione, coordinamento, indirizzo e controllo, mentre sono ripartiti in capo ai primi i compiti e le responsabilità delle singole fasi a cui sono preposti. Si introduce, quindi, un principio di “responsabilità per fasi”. Nell’elaborazione di tale previsione, utili spunti sono stato tratti dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 166 del 2019, nella quale è stata vagliata la legittimità delle previsioni dell’art. 34 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), proprio con riferimento alla prevista facoltà di nomina di un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un altro responsabile per la fase di affidamento. La Corte, nel richiamare un proprio precedente (sentenza n. 43 del 2011), ha escluso la configurabilità di un contrasto con il principio di responsabilità unica, posto dall’art. 31, c. 1 del d. lgs. n. 50 del 2016. La complessa attività amministrativa attraverso cui si svolgono le fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi pubblici implica, come è evidente, lo svolgimento non di un solo procedimento, ma di una pluralità di procedimenti, e l’emanazione di altrettanti provvedimenti amministrativi e, talvolta, di comportamenti materiali e atti di diritto privato.

- Si prevede l’adozione di un piano di formazione specialistica del personale, collegato alla valutazione delle performance dei dipendenti e alle progressioni economiche e di carriera, secondo le modalità indicate dalla contrattazione collettiva.
- Viene recepita la nozione eurounitaria di conflitto di interessi, che, tuttavia, viene deregolamentata e semplificata, in linea con la giurisprudenza nazionale in materia.

Il nuovo codice ha quindi voluto superare l’equivoco concettuale, dovuto alla scelta del nome e poi dell’acronimo R.U.P. mantenendo inalterato l’acronimo (per una pura coincidenza) ma mutando il nome al fine di sottolineare che il ruolo ricoperto è quello di responsabile non di uno o più procedimenti ma di tutto l’intervento pubblico.

Non si tratta di un procedimento unitario articolato in più sub-procedimenti, eventualmente di competenza di diversi uffici. Nel caso dei contratti disciplinati dal codice, si tratta di procedimenti diversi, ciascuno dei quali destinato a sfociare nell’adozione di un provvedimento o atto autonomo.

### **3. Soggetti**

#### **Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza**

La qualificazione delle stazioni appaltanti riveste un punto molto rilevante della riforma del codice dei contratti, e come evidenziato nella sezione 1 del presente documento, anche nel programma di interventi relativi al PNRR proposto dall’Italia all’UE.

Al riguardo si è deciso di non tenere conto integralmente delle soglie individuate dalle Linee guida dell’ANAC per la qualificazione delle stazioni appaltanti negli appalti di lavori, ritenendo opportuno innalzare la soglia minima per la qualificazione di primo livello da 150.000 euro a 500.000 euro. Pertanto, viene richiesta la qualificazione di primo livello per la stazione appaltante per gli appalti di lavori ricompresi nel range 500 mila euro e 1 milione di euro.

Tale scelta è stata parametrata anche con riferimento alla soglia di qualificazione di primo livello indicata per gli appalti di servizi e forniture: invero, in tali casi, il range per la qualificazione di primo livello è stato fissato per gli appalti di valore compreso tra a 140.000 euro e 750.000 euro.

Tale modifica ha la finalità di favorire le piccole stazioni appaltanti, consentendo loro di procedere autonomamente agli affidamenti di lavori di importo non ingente.

Al riguardo, si ritiene utile ripercorrere il percorso che ha determinato l'emanazione delle Linee guida ANAC.

Gli articoli 37 e 38 del Codice dei contratti pubblici vigente prevedono un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti secondo requisiti tecnico- organizzativi da fissarsi con dPCM. La qualificazione è prevista come obbligatoria per i lavori superiori a 150.000 euro e per servizi e forniture superiori a 40.000 euro.

A causa delle reiterate resistenze da parte degli Enti locali, tale rinvio normativo non ha mai trovato attuazione.

Per ovviare a tale lacuna, la Milestone - M1C1 - 71 ha previsto entro il 31 dicembre 2021 l'adozione di un sistema di qualificazione da parte dell'ANAC in termini di *procurement capacity* da applicare con l'entrata in vigore del nuovo codice.

Tali Linee guida sono state adottate dall'ANAC il 28 settembre 2021. Esse prevedono tre livelli di qualificazione, con requisiti più stringenti con l'aumentare del valore dell'appalto (per lavoro fino a 1 milioni; fino a 5 milioni; oltre 5 milioni).

Si osserva tuttavia che tale sistema di qualificazione non è mai stata sottoposto ad una reale sperimentazione. L'ANAC ha infatti somministrato un questionario per verificare la messa a terra del sistema di qualificazione, al quale, su base volontaria, hanno partecipato 100 Comuni, tutti di medie-grandi dimensioni (Comuni capoluogo o Unioni di Comuni con popolazione superiore a 20.000).

Alla luce di tali premesse, che testimoniano l'assenza di un reale sistema sperimentale sulla qualificazione, nel combinato disposto degli articoli 62 e 63 si è ritenuto opportuno rimodulare la soglia minima di qualificazione relativa ai lavori, analogamente con quanto previsto per servizi e forniture la cui soglia è stata prevista in 140 mila euro. Ciò anche in conseguenza dell'incremento dei prezzi che rende necessario un innalzamento del predetto limite, che oggi non sarebbe idoneo a coprire neanche i fabbisogni primari dei Comuni.

A questo problema si è inteso ovviare attraverso l'elevazione della soglia di valore degli appalti di lavori a 500.000 euro.

Va al riguardo precisato che tale innalzamento della soglia minima di qualificazione per i lavori rappresenta un significativo passo nel processo di riduzione delle stazioni appaltanti e, quindi, della loro attuale frammentazione sul mercato.

Infatti, in considerazione degli ultimi dati ANAC indicati nella sezione 1 del presente documento, gli appalti superiori ad un milione di euro, affidati da Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, rappresenterebbero circa l'80% del totale. In termini di valore

economico, la qualificazione è quindi destinata a coprire una percentuale assolutamente preponderante delle gare complessivamente indette.

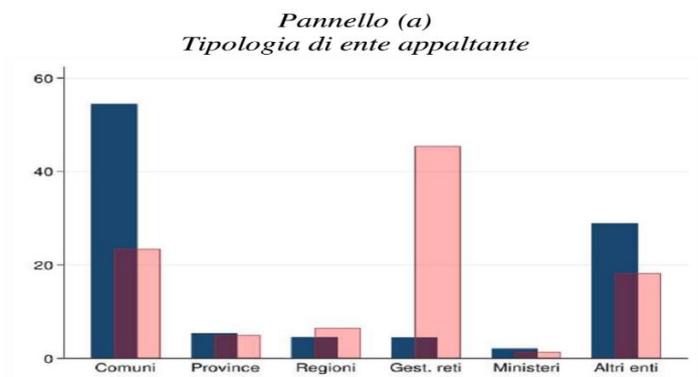
Per quanto rappresentato, pertanto, la soglia di qualificazione fissata a 500.000 mila euro per i lavori, appare più che congrua e costituisce una misura idonea a:

- sostenere gli obiettivi di semplificazione e riduzione del numero delle stazioni appaltanti previsti dal PNRR
- a garantire che gli appalti di maggiore importo siano comunque gestiti da stazioni appaltanti dotate di idonee competenze professionali e requisiti tecnici.

La scelta di favorire gli affidamenti da parte soprattutto degli enti locali di piccole e medie dimensioni (sul punto vedi anche le disposizioni sugli affidamenti sottosoglia eurolimitaria e la nuova disciplina dell'appalto integrato) è determinata dall'impatto sul totale degli appalti in Italia affidati da tali soggetti.

Al riguardo si riportano i dati del documento redatto a dicembre 2019 da Banca d'Italia intitolato: *"Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) - Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti"*, il quale indica che *"la maggioranza delle opere considerate è gestita da Amministrazioni comunali o altri enti di ambito comunale (55 per cento; Fig. 3.3, pannello a). Sebbene costituiscano solo il 4,5 per cento del campione, i costi riferibili a opere curate da agenzie di gestione di servizi a rete (A.N.A.S., R.F.I., ecc.) ammontano al 45 per cento del totale.*

Figura 3.3. Distribuzione dei progetti e degli importi (valori percentuali)



### Qualificazione degli operatori economici

Per ciò che attiene al sistema di qualificazione degli operatori economici, oltre al meccanismo dell'attestazione SOA, per i servizi e le forniture si prefigura a regime un modello nel quale prevedere l'iscrizione in un elenco ufficiale dei prestatori tenuto dall'ANAC.

Viene prevista espressamente la possibilità per le imprese controllate o collegate di ricorrere al contratto dell'avvalimento.

### ANAC

Si è previsto un riordino delle competenze dell'ANAC, in attuazione del criterio contenuto nella legge delega, con un rafforzamento delle sue funzioni di vigilanza e sanzionatorie.

Nel dettaglio, si è proceduto a valorizzare il ruolo dell'Autorità quale ente preposto alla redazione di strumenti contrattuali "tipo" (bandi, contratti tipo, atti amministrativi generali).

Inoltre, si sono rafforzati i poteri sanzionatori in alcuni settori specifici, quali, in particolare, l'esecuzione dei contratti pubblici, il sistema di qualificazione degli esecutori dei contratti pubblici di lavori, la qualificazione delle stazioni appaltanti e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e coordinamento della digitalizzazione del sistema dei contratti pubblici da parte della cabina di regia.

Sono state invece mantenute in capo all'Autorità le funzioni di analisi e di verifica dell'impatto della regolamentazione ai fini del rispetto del divieto cd. *gold plating*, la cui mancata previsione ha finora inciso sull'efficienza dell'azione di vigilanza e sulla corretta applicazione delle norme in materia di contratti pubblici.

Inoltre, si evidenzia l'avvenuto potenziamento dell'istituto della "vigilanza collaborativa" (che è già stata indicata dall'OCSE come *best practice*), attuata previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti per affidamenti di particolare interesse, e sua estensione alla fase dell'esecuzione dei contratti pubblici.

#### **4. Appalto e procedure di scelta del contraente**

##### **Revisione prezzi**

Si è inteso rendere obbligatorio l'inserimento della clausola di revisione prezzi nei documenti di gara.

La clausola si attiva in caso di fluttuazione dei prezzi, in aumento o in diminuzione, superiore al 5%, per un importo pari all'80% della variazione stessa, al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva, non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta. Si precisa l'automatico e costante aggiornamento dei prezzi sulla base degli indici ISTAT.

Tra i possibili meccanismi di funzionamento della revisione si è scelto un modello di indicizzazione, per alcuni profili ispirato a quello esistente nell'ordinamento francese, per facilitare e rendere più rapida e sicura l'applicazione della revisione.

Il finanziamento dei maggiori oneri derivanti dalla revisione dovrà avvenire nel rispetto delle procedure contabili di spesa. In particolare, nel limite del 50 per cento, si prevede l'utilizzo:

- delle risorse appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento;
- delle somme derivanti da ribassi d'asta;

- delle somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza della medesima stazione appaltante e per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi o emessi i certificati di regolare esecuzione.

La previsione di un limite massimo di rimborso della variazione e l'inserimento obbligatorio della clausola di revisione dei prezzi nei documenti di gara sono volti a superare le difficoltà riscontrate nella prassi maturata. In particolare, in passato si interveniva a contrastare le oscillazioni facendo ricorso a strumenti di compensazione ed adeguamento, non sufficienti a fronteggiare incrementi eccezionali dei prezzi.

Tale scelta è conforme ai principi e criteri direttivi previsti dalla legge delega 21 giugno 2022 n. 78, la quale prevede all'articolo 2, lett. g) *“previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta, compresa la variazione del costo derivante dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, stabilendo che gli eventuali oneri derivanti dal suddetto meccanismo di revisione dei prezzi siano a valere sulle risorse disponibili del quadro economico degli interventi e su eventuali altre risorse disponibili per la stazione appaltante da utilizzare nel rispetto delle procedure contabili di spesa”*.

### **Contratti riservati**

I Contratti riservati sono una tipologia di appalti finalizzati all'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate attraverso lo strumento dell'appalto pubblico, con la possibilità, quindi, di attivare appalti *“a causa mista”*, la cui finalità non sia solo l'acquisizione della prestazione del bene, servizio o lavoro, ma anche la possibilità di favorire l'inserimento socio-lavorativo di soggetti meritevoli di particolare tutela.

Sul punto si è optato di mantenere i livelli attuali di protezione per i lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati ritenendo soddisfacente l'attuale livello di protezione previsto dall'articolo 112 del vigente codice dei contratti pubblici e quindi si è provveduto sostanzialmente a riprodurre la disciplina.

Al contempo, in attuazione del principio di delega contenuto all'articolo 1, comma 2, lett. h, della legge delega 21 giugno 2022 n. 78, è stata prevista una disposizione innovativa che consente alle stazioni appaltanti di prevedere *“meccanismi e strumenti di premialità per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate”*.

### **Dibattito pubblico**

Viene introdotta una disciplina organica e semplificata del dibattito pubblico con la previsione di due ipotesi di ricorso all'istituto:

- il dibattito pubblico obbligatorio, nei casi indicati dall'allegato al codice, relativi per lo più a opere autostradali, aeroportuali, marittime, ferroviarie;

- il dibattito pubblico facoltativo, rimesso alla discrezionalità della stazione appaltante, in relazione alla particolare rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio.

Si è razionalizzato lo svolgimento del dibattito pubblico, specificando che deve essere condotto in tempi compatibili con le esigenze di celerità nella realizzazione dell'intervento e senza comprometterne l'esito. Si introduce, inoltre, un procedimento semplificato che si articola in tre distinte fasi:

- una fase di avvio, con la pubblicazione sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente della relazione contenente il progetto dell'opera e l'analisi di fattibilità delle eventuali alternative progettuali;
- una fase istruttoria, a cui partecipano le regioni e gli altri enti territoriali interessati, nonché i portatori di interessi diffusi;
- una fase finale, da concludersi entro il termine di 120 giorni dalla pubblicazione, con la redazione di una relazione finale, pubblicata sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente.

Gli esiti del dibattito saranno valutati ai fini dell'elaborazione dei successivi livelli di progettazione.

Tale scelta è volta a valorizzare l'istituto, il quale è uno strumento essenziale di confronto con la collettività, senza però incidere sulle tempistiche relative alle procedure.

### **Affidamenti dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea**

Per procedere alla semplificazione degli affidamenti dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si è optato di riproporre la disciplina semplificatoria prevista dall'articolo 51 del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che interviene a sua volta sull'articolo 1 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

In particolare, si introduce una disciplina comune applicabile ai contratti sottosoglia, rinviando ai principi generali e riservando una particolare considerazione ai "contratti di interesse transfrontaliero certo", per i quali si applicheranno le procedure ordinarie. Il principio di rotazione degli affidamenti, che consente l'alternanza degli aggiudicatari con finalità pro-concorrenziali, viene reso altamente flessibile sulla base di una indicazione motivata da parte della stazione appaltante.

Viene prevista una tempistica stringente per la conclusione delle procedure di affidamento (art. 50) dei contratti sottosoglia, prevedendosi, tra l'altro, che la stipula contrattuale dovrà intervenire entro 30 giorni decorrenti dall'aggiudicazione.

La disciplina delle procedure per l'affidamento dei contratti sottosoglia contiene la distinzione tra affidamenti diretti e procedure negoziate senza bando, con relative soglie. Per la selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, le stazioni appaltanti

non possono utilizzare il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate. Le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei relativi appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Viene estesa l'esecuzione anticipata del contratto, senza più condizionarla all'esistenza dei requisiti di urgenza e prevista la partecipazione del RUP alla Commissione giudicatrice anche come presidente. Viene semplificato il controllo sul possesso dei requisiti da parte dei partecipanti nel caso dell'affidamento diretto, con la possibilità di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà da parte degli operatori economici.

Particolarmente innovativa la disciplina sulla esclusione automatica delle offerte anomale, in caso di 5 offerte o più, circoscritta ai soli affidamenti di lavori e di servizi e fondata sul principio che siano le stazioni appaltanti a indicare negli atti di gara il metodo per l'individuazione delle offerte anomale, previsti in un allegato al Codice.

È esclusa l'applicazione, in tutti gli affidamenti di contratti sottosoglia, dei termini dilatori sia di natura procedimentale sia processuale.

Tale scelta è stata effettuata alla luce del riscontro positivo che si è avuto in termini di semplificazione delle procedure di gara come evidenziato dai dati ANAC riportati nella sezione 1 del presente lavoro, relativi agli affidamenti eseguiti in ossequio alle disposizioni contenute nel decreto-legge c.d. semplificazioni riprodotte e prorogate dal decreto c.d. *governance*. Tale opzione intende favorire soprattutto le piccole stazioni appaltanti che possono utilizzare procedure semplificate (iter procedimentali ridotti) per affidamenti non superiori alle soglie eurounitarie dove la disciplina non può che essere quella individuata dalle direttive.

Ulteriore innovazione in ambito degli affidamenti sottosoglia riguarda la tematica delle garanzie a corredo dell'offerta e delle garanzie definitive.

In particolare, si è proceduto alla riduzione delle stesse rispettivamente dal 2 all'1 per cento dell'importo del contratto, in un caso, e dal 10 al 5 per cento dell'importo, nell'altro.

Viene, altresì, previsto che entrambe le garanzie debbano essere emesse e firmate digitalmente. In dettaglio, per la garanzia provvisoria, vengono ridotti gli oneri a carico degli operatori. Per quanto concerne la garanzia di esecuzione, risponde ad analoghe logiche di favor e di incentivo all'operatore economico la facoltà ora prevista per l'appaltatore di richiedere, prima della conclusione del contratto, la sostituzione della cauzione o della garanzia fideiussoria con ritenute di garanzia sugli stati di avanzamento.

Pur garantendo sempre il rispetto dell'equilibrio contrattuale, tale soluzione normativa consente di fornire concreto riscontro alle esigenze proprie degli affidamenti sottosoglia, facilitando e semplificando gli oneri gravanti sugli operatori economici sia nella fase di partecipazione alla gara sia nella successiva fase esecutiva.

### **Suddivisione in lotti**

Viene introdotto il concetto della c.d. "suddivisione quantitativa" al fine di garantire l'effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese. Gli appalti sono

suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture.

Inoltre, viene introdotto un obbligo motivazionale da parte delle stazioni appaltanti da indicare nel bando o nell'avviso di indizione della gara in caso di non suddivisione dell'appalto.

È prevista la facoltà per la stazione appaltante di limitare il numero massimo di lotti per i quali è consentita l'aggiudicazione al medesimo concorrente sulla base di ragioni connesse alle caratteristiche della gara.

Il bando di gara o la lettera di invito possono anche riservare alla stazione appaltante la possibilità di aggiudicare alcuni o tutti i lotti associati al medesimo offerente, indicando le modalità mediante le quali effettuare la valutazione comparativa tra le offerte pervenute.

Tale scelta, che si pone in discontinuità rispetto a quanto previsto dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, è intesa a favorire soprattutto le piccole e medie imprese, garantendo una più ampia partecipazione alle gare ad evidenza pubblica.

### **Disposizioni per alcuni contratti dei settori ordinari**

Nel novero degli interventi di riordino e semplificazione, acquisiscono un ruolo cruciale una serie di disposizioni particolari che, in ragione della rilevanza e della centralità dei temi trattati, sono state oggetto di un intervento sistemico che ha tenuto adeguatamente conto della loro valenza composita, riguardando settori ordinari e settori speciali, appalti e concessioni.

Nello specifico: i servizi sociali e i servizi assimilati; gli appalti dei servizi sociali e di altri servizi nei settori ordinari; i contratti nel settore dei beni culturali; i servizi di ricerca e di sviluppo; i contratti nel settore della difesa e sicurezza, i contratti secretati; le procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile.

Ciascun contratto particolare è stato ora previsto in un apposito titolo. Le modifiche principali hanno riguardato il settore degli appalti dei servizi di ristorazione e sostitutivi di mensa nonché quello dei beni culturali.

Segnatamente, per quanto concerne i primi, sono state introdotte misure per una più efficiente gestione delle procedure di affidamento e del relativo contratto di appalto, al fine di garantire anche una maggior tutela dei lavoratori e una più corretta gestione dell'appalto in caso di riaffidamento del servizio ad altro operatore. Si è, inoltre, previsto che il bando di gara debba valorizzare, in sede di attribuzione del punteggio, le caratteristiche qualitative che connotano il servizio sostitutivo di mensa, limitando il ricorso al meccanismo del massimo ribasso sul valore nominale del buono pasto e le correlate ripercussioni negative sul gioco concorrenziale.

Si è, altresì, proceduto al riordino della disciplina sui contratti pubblici concernenti i beni culturali, tenendo conto della normazione secondaria già intervenuta in materia e demandando ad un allegato ad hoc la puntuale definizione delle fasi di qualificazione dei

soggetti, di progettazione e collaudo, al fine di adeguare e armonizzare le specificità del settore dei beni culturali alle previsioni del Codice.

## **Settori speciali**

Viene stabilita un'ampia autonomia organizzativa e gestionale per le imprese pubbliche e i soggetti titolari di diritti speciali o esclusivi nel definire importanti aspetti quali i sistemi di qualificazione, i compiti e le funzioni del RUP alla propria organizzazione e specificare la nozione di variante in corso d'opera in funzione delle esigenze proprie del mercato di appartenenza e delle caratteristiche di ciascun settore in osservanza delle disposizioni comunitarie.

Si prevede per le stazioni appaltanti o gli enti concedenti la facoltà di determinare le dimensioni dell'oggetto dell'appalto e dei lotti in cui eventualmente suddividerlo, senza obbligo di motivazione.

Sono elencate in modo dettagliato le disposizioni applicabili ai settori speciali individuati (Gas ed energia termica, elettricità, acqua, servizi di trasporto, settore dei porti e degli aeroporti, settore dei servizi postali, estrazione di gas e prospezione o estrazione di carbone o di altri combustibili solidi) con l'indicazione delle attività specifiche per cui le disposizioni si applicano.

## **Concessioni**

In materia di concessioni, si è dato luogo ad una profonda revisione sistematica volta a configurare le concessioni come una *species* del *genus* dei partenariati, soggetta, peraltro, a disciplina eurounitaria armonizzata. La logica "autoconclusiva" che contraddistingue l'impianto codicistico trova concreta attuazione in materia anche alla luce delle molteplici ed eterogenee misure introdotte al fine di ridefinire i contorni applicativi della disciplina concessoria.

Dando attuazione al criterio direttivo previsto alla lett. ff) della legge delega (*"divieto di proroga dei contratti di concessione, fatti salvi i principi europei in materia di affidamento in house, e razionalizzazione della disciplina sul controllo degli investimenti dei concessionari e sullo stato delle opere realizzate, fermi restando gli obblighi dei concessionari sulla corretta e puntuale esecuzione dei contratti, prevedendo sanzioni proporzionate all'entità dell'inadempimento, ivi compresa la decadenza in caso di inadempimento grave"*) si è previsto che la durata dei contratti di concessione non è prorogabile, salvo i casi di revisione per eventi sopravvenuti, straordinari ed imprevedibili. Inoltre, i contratti aggiudicati senza gara non sono in nessun caso prorogabili.

Con riferimento al settore autostradale, al termine della concessione, la gestione delle tratte autostradali è affidata direttamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di selezione del nuovo concessionario, evitando che venga affidata al concessionario uscente la gestione della tratta in via transitoria (producendo, di fatto, gli effetti di una proroga). Inoltre, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti individua, in relazione alla specificità della tratta autostradale, il modello più idoneo della gestione transitoria per garantire adeguati standard di sicurezza e viabilità, anche in relazione alle condizioni economiche.

Inoltre, con riguardo alla disciplina delle concessioni in essere e non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea l'opzione scelta è stata quella di tenere conto della sentenza 23 novembre 2021, n. 218 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 177 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, (Codice dei contratti pubblici), disciplinante il regime degli affidamenti disposti dai concessionari di lavori, servizi pubblici e forniture, per violazione degli articoli 3, comma 1, e 41, comma 1, Costituzione.

In particolare, la legge delega non offre indicazioni nel senso di eliminare l'obbligo di affidamento a terzi. Al contrario, il legislatore delegante prevede espressamente, tra i criteri direttivi, di disciplinare le concessioni in essere alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1 e non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, *«con specifico riguardo alle situazioni nelle quali sussiste l'obbligo, secondo criteri di gradualità e proporzionalità e tenendo conto delle dimensioni e dei caratteri del soggetto concessionario, dell'epoca di assegnazione della concessione, della sua durata, del suo oggetto e del suo valore economico, di affidare a terzi, mediante procedure di evidenza pubblica, parte dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle medesime concessioni, garantendo la stabilità e la salvaguardia delle professionalità del personale impiegato»*.

Al contempo, la Corte Costituzionale ha fornito delle indicazioni su come eventualmente riscrivere la disposizione:

- 1) necessità di differenziare o graduare l'obbligo, in ragione dell'interesse alla concorrenza, considerando:
  - a) le dimensioni della concessione, con la necessità di stabilire una nuova soglia (apparendo a tale fine di scarso rilievo la prevista soglia di applicazione alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro, normalmente superata dalla quasi totalità delle concessioni);
  - b) le dimensioni e i caratteri del soggetto concessionario, con la necessità di distinguere per tipologia di concessionario;
  - c) l'epoca di assegnazione della concessione;
  - d) la sua durata;
  - e) il suo oggetto;
  - f) il suo valore economico.
- 2) necessità di considerare l'interesse dei concessionari i quali, per quanto possano godere tuttora di una posizione di favore derivante dalla concessione ottenuta in passato, esercitano nondimeno un'attività di impresa per la quale hanno sostenuto investimenti e fatto programmi, riponendo un relativo affidamento nella stabilità del rapporto instaurato con il concedente;
- 3) necessità di considerare l'interesse del concedente, degli utenti del servizio, nonché del personale occupato nell'impresa;
- 4) inammissibilità dell'introduzione di un obbligo radicale e generalizzato di esternalizzazione;

5) necessità di calibrare l'obbligo di affidamento all'esterno sulle varie e alquanto differenziate situazioni concrete.

La Corte evidenzia che gli interessi di cui ai punti 2) e 3), per quanto comprimibili nel bilanciamento con altri ritenuti meritevoli di protezione da parte del legislatore, non possono essere tuttavia completamente pretermessi, come risulta essere accaduto invece nella scelta legislativa in esame.

Gli indicatori chiave di impatto di analisi economica offerti dalla sentenza della Corte costituzionale e che sono stati presi in considerazione nella riscrittura della disposizione normativa sono i seguenti:

- 1) distinzione sul tipo di concessionario alla luce del ruolo economico;
- 2) distinzione sul tipo di soglia (sicuramente superiore a 150.000 euro);
- 3) distinzione sul tipo di percentuale (inferiore all'80%).

Pertanto, si prevede che la quota degli affidamenti da effettuare mediante procedura ad evidenza pubblica sia individuata convenzionalmente tra il concedente e il concessionario, stabilendo però, in via generale, una quota minima e massima (individuata nel range del 50 per cento e 60 per cento alla luce del dato storico), nonché gli elementi da prendere in considerazione nella determinazione della suddetta quota, ossia:

- epoca di assegnazione della concessione;
- durata residua della concessione;
- oggetto della concessione;
- valore economico della concessione;
- entità degli investimenti effettuati.

Si precisa che, per realizzare le sue finalità 'compensative' della violazione del diritto della concorrenza, l'obbligo di esternalizzazione deve andare a vantaggio di operatori economici 'terzi' (in tal senso, l'obbligo in esame non potrebbe ritenersi soddisfatto nel caso di affidamento a una controllata o a una collegata del concessionario).

Con particolare riferimento al settore autostradale, si specificano i criteri di determinazione delle predette soglie, precisando che la verifica avviene con cadenza quinquennale, in armonia con la durata del periodo regolatorio, sulla base del piano complessivo dei lavori, servizi e forniture presentato dal concessionario.

Tale impostazione è stata adottata in quanto la legge delega non prevede la possibilità per i concessionari di affidare la totalità degli appalti di lavori, servizi e forniture a proprie società controllate.

### **Appalto integrato.**

Sul tema si è deciso proseguire con la linea improntata dal legislatore attraverso le disposizioni di urgenza introdotte per favorire la realizzazione di interventi legati al PNRR.

In particolare, si è scelto di garantire una maggiore liberalizzazione dell'appalto integrato (cfr. decreto-legge n. 77 del 2021, articolo 48 rubricato "Semplificazioni in materia di

affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC”) prevedendo per le stazioni appaltanti qualificate la possibilità di affidare la progettazione e l'esecuzione dei lavori allo stesso operatore economico, in un'ottica di semplificazione e accelerazione delle procedure. Restano esclusi unicamente gli appalti di opere di manutenzione ordinaria.

La decisione di avvalersi dell'appalto-integrato deve essere specificamente motivata, tenendo sempre conto del rischio di eventuali scostamenti di costo nella fase esecutiva rispetto a quanto contrattualmente previsto.

Per partecipare alle gare di appalto integrato, gli operatori economici devono possedere i requisiti previsti per i progettisti, oppure avvalersi di progettisti qualificati o, infine, partecipare in raggruppamento con soggetti qualificati per la progettazione. La qualificazione del progettista deve comprendere l'uso di metodi e strumenti digitali per la gestione informativa mediante modellazione.

Unico criterio ammesso per la valutazione delle offerte è l'offerta economicamente più vantaggiosa, da individuare sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

La stazione appaltante deve verificare la correttezza della progettazione nel corso di sviluppo della stessa e l'esecuzione dei lavori può iniziare solo dopo l'avvenuta approvazione del progetto esecutivo.

Al fine superare le criticità rappresentate dagli operatori di settore, si introduce una garanzia in favore dei progettisti, prevedendone il pagamento diretto da parte della stazione appaltante.

Tale scelta, che si pone in discontinuità rispetto a quanto previsto originariamente dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, è intesa a favorire soprattutto le piccole e medie stazioni appaltanti, sprovviste di uffici tecnici non in grado di predisporre progettazioni per lavori complessi, consentendo loro di poter procedere agli affidamenti di lavori attraverso progettazioni redatte direttamente dall'aggiudicatario.

Tale innovazione apporterà una semplificazione per la realizzazione dei lavori soprattutto per tali stazioni appaltanti evitando, in tal modo, la necessità, in tali casi, di dover procedere a due affidamenti, rispettivamente, uno per la progettazione e uno per la realizzazione dei lavori.

## **Partenariato Pubblico Privato**

Semplificando il quadro normativo di riferimento, si è proceduto alla rimodulazione della disciplina del partenariato pubblico-privato, al fine di incentivare la partecipazione degli investitori istituzionali alle gare per l'affidamento.

È prevista, infatti, la possibilità di avvalersi, anche integralmente, delle capacità di altri soggetti per il soddisfacimento dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale.

Pur consentendo alle amministrazioni di ricorrere a figure atipiche di partenariato, in attuazione della legge delega in materia, si è, al contempo, puntualmente definito il piano di ripartizione dei rischi che contraddistingue tali contratti, con particolare riguardo all'interesse pubblico all'utilizzo del partenariato pubblico privato, in un'ottica di risultato e di maggior efficienza economica.

La generale incentivazione dell'istituto si è accompagnata ad un rafforzamento della fase delle valutazioni consultive, alla possibilità di prevedere un responsabile unico del partenariato fra soggetti dotati di idonee competenze tecniche, nonché ad una più dettagliata disciplina della fase di programmazione.

Per quanto concerne la configurazione giuridica del soggetto proponente, si è ripristinato il riferimento unico all'esercizio del diritto di prelazione per il promotore di forme di partenariato pubblico privato, elidendo la previsione secondo la quale, nel bando, l'ente concedente può alternativamente disporre il riconoscimento al promotore di un punteggio premiale al ricorrere dei presupposti di legge.

Tale soluzione deve ritenersi preferibile al fine di evitare che, con il meccanismo del punteggio premiale, la proposta possa essere fatta propria da altri operatori. Il mantenimento di tale doppio binario rischierebbe altrimenti di generare effetti distorsivi sul mercato, inibendo la partecipazione di molti operatori economici alle forme di partenariato pubblico privato.

## **5. Esecuzione**

Con riferimento all'esigenza di estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto, è stato previsto a regime il Collegio consultivo tecnico la cui disciplina nel codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 era stata abrogata dal decreto legislativo c.d. "correttivo" 19 aprile 2017, n. 56.

Il Collegio è stato successivamente reintrodotta nell'ordinamento, anche se per un periodo transitorio, dagli articoli 5 e 6 del decreto-legge c.d. "semplificazioni" 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Tale opzione risulta favorire soprattutto le piccole e medie stazioni appaltanti, che non dispongono di Uffici tecnici di grandi dimensioni, e che possono fare, in tal modo, affidamento sull'ausilio tecnico di esperti del settore.

In tale contesto, si è tenuto conto dei primi dati pervenuti dal Consiglio superiore dei lavori pubblici circa l'attività svolta dai collegi consultivi tecnici.

**In particolare, il collegio consultivo tecnico (CCT)** è stato istituito ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, (Decreto Semplificazioni) e, successivamente, con D.M. 17 gennaio 2022, n. 12/2022 sono state adottate le Linee guida per l'omogenea applicazione da parte delle stazioni appaltanti delle funzioni del collegio consultivo tecnico, pubblicato nella Gazz. Uff. 7 marzo 2022, n.55

Il CCT ha una funzione preventiva di risoluzione di tutte le controversie e le dispute che possano rallentare o compromettere l'iter realizzativo dell'opera pubblica o comunque influire sulla regolare esecuzione dei lavori, ivi comprese quelle che possono generare o hanno generato riserve.

Al fine del monitoraggio dell'attività dei collegi consultivi tecnici, il comma 8 bis del dl 76/2020 ha istituito presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un Osservatorio permanente. A tale fine, i Presidenti dei collegi consultivi provvedono a trasmettere all'Osservatorio gli atti di costituzione del collegio e le determinazioni assunte dal collegio, entro cinque giorni dalla loro adozione.

L'Osservatorio è disciplinato dal D.M. 17 gennaio 2022, n. 12/2022 concernente *“Adozione delle Linee guida per l'omogenea applicazione da parte delle stazioni appaltanti delle funzioni del collegio consultivo tecnico”*.

I compiti dell'Osservatorio sono di verifica:

- 1) dei requisiti professionali dei componenti e del presidente anche a campione;
- 2) dell'applicazione criteri preferenziali di nomina;
- 3) dell'incompatibilità dei componenti e del presidente anche a campione;
- 4) dell'applicazione del criterio di rotazione;
- 5) dell'applicazione dei parametri di determinazione dei compensi;
- 6) della modalità di costituzione e funzionamento del collegio;
- 7) della corretta attuazione del coordinamento con gli altri istituti consultivi, deflattivi e conteziosi;
- 8) della tempestiva e corretta trasmissione degli atti costitutivi, modificativi e di scioglimento dei collegi che dovranno essere trasmessi all'osservatorio entro 5 giorni;
- 9) della tempestiva e corretta trasmissione delle determinazioni assunte dal collegio entro 5 giorni;
- 10) della tempestiva e corretta trasmissione all'esito delle verifiche sull'andamento dei lavori e sul rispetto del cronoprogramma per le opere comprese nel PNRR;
- 11) la tempestività delle comunicazioni delle informazioni di cui ai punti 8.1.1, 8.1.2, 8.1.3 delle Linee guida per l'eventuale applicazione della preclusione per ulteriori incarichi da presidente o di componente ove la tardività dei pareri fosse reiterata;

Inoltre, l'Osservatorio:

- a) cura la tenuta di un apposito elenco dei soggetti esperti che possono essere nominati presidenti dei CCT;
- b) garantisce il diritto di accesso ai sensi della legge 241/1990;
- c) può richiedere dati, informazioni e documenti alle stazioni appaltanti sulla costituzione e funzionamento del CCT;
- d) a richiesta del Consiglio superiore dei lavori pubblici può svolgere l'attività istruttoria per la nomina del presidente relativamente alle opere nelle quali il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili è stazione appaltante o finanziatore;

- e) può supportare il Ministero, in caso di mancato accordo delle parti sulla nomina del presidente, ad effettuare la designazione per le opere di interesse nazionale.

Dai dati che pervengono all'Osservatorio si evince che le stazioni appaltanti fanno regolarmente ricorso all'istituzione del Collegio consultivo e sottopongono allo stesso soprattutto questioni che potrebbero compromettere il regolare svolgimento dei cantieri sia per gli aspetti giuridici che tecnici.

In periodo di novembre 2022 si nota la prevalenza dei quesiti riguardanti la corretta applicazione della disciplina per il recupero dei maggiori oneri dei materiali. ai sensi dell'art. 1-septies, comma 1, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106

Del pari si riscontra il ricorso ai collegi consultivi sulle questioni riguardanti la disciplina della sospensione dei lavori.

Rilevante è la quantità dell'assenso alla natura di lodo arbitrale delle decisioni del CCT. Ciò significa che le parti riconoscono grande valore allo strumento del lodo arbitrale per la definizione delle controversie che si sta rivelando molto efficace anche grazie alla ristretta tempistica che i componenti del collegio sono tenuti ad osservare nell'emissione delle relative determinazioni.

In conclusione, si è optato per una previsione a regime del CCT in quanto si è potuto verificare che esso si rivela un mezzo efficace per prevenire e risolvere le dispute di natura giuridica e tecnica per la corretta esecuzione delle opere pubbliche.

Le grandi stazioni appaltanti (in particolare, ANAS, RFI, SNAM, provveditorati alle opere pubbliche, SO.GE.MI, INAIL, Ministero Difesa) fanno continuamente ricorso all'attività dei collegi consultivi tecnici.

Le materie riguardano in prevalenza aspetti che possono incidere sulle sospensioni dei lavori ovvero su questioni riguardanti le varianti.

In alcuni casi vengono sottoposti quesiti in merito alla corretta interpretazione di norme giuridiche come l'obbligo di corrispondere l'anticipazione del 30 per cento al General contractor piuttosto che la revisione degli oneri della sicurezza in seguito alle misure rese necessarie per combattere la diffusione del covid ed inoltre la valutazione dell'alea contrattuale in relazione alla corretta applicazione delle penali.

Sui circa 50 collegi pervenuti all'osservatorio balza all'evidenza la tempestività, nella totalità dei casi, delle risposte che vengono fornite. La celerità e l'effettività dei pareri, ovvero delle determinazioni, allorquando rivestono carattere di lodo arbitrale, rappresentano l'obiettivo perseguito dal legislatore per la celere esecuzione delle opere pubbliche quale fattore di sviluppo nell'attuale fase congiunturale.

## **5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

### **5.1 Attuazione**

I soggetti responsabili della concreta ed efficace attuazione del provvedimento sono:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri, che coordinerà e verificherà con apposita struttura il percorso di attuazione del provvedimento
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
- ANAC

Inoltre, l'attuazione in generale delle disposizioni contenute nel nuovo codice sarà attuato dalle amministrazioni e dagli enti concedenti con gli ordinari stanziamenti e risorse previste a legislazione vigente.

## **5.2 Monitoraggio**

Il monitoraggio dell'attuazione delle norme sarà effettuato principalmente dall'ANAC, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri dove è istituita una apposita Cabina di regia e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In maniera indiretta, inoltre, per quanto concerne il rispetto del cronoprogramma degli affidamenti collegati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - presupposto per il puntuale stanziamento delle relative risorse economiche di provenienza dell'U.E. - che la riforma in esame assicurerà, sarà cura del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze (il Governo come evidenziato dalla sezione 1 ha indicato nel Ministero dell'economia e delle finanze la struttura di coordinamento centrale per l'attuazione del PNRR definita "Servizio centrale per il PNRR" dall'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2012, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2012, n. 108.

# CONSULTAZIONE SULLA REVISIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI INDETTA DAL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

In vista della prossima revisione del Codice dei contratti pubblici in attuazione della legge 21 giugno 2022, n. 78, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha indetto una consultazione pubblica al fine di acquisire da ordini professionali, associazioni, stazioni appaltanti e tutti i principali stakeholders del settore, le criticità applicative del comparto e di proporre linee di indirizzo normative per il superamento delle stesse.

Per offrire uno schema e una traccia di intervento ai partecipanti alla consultazione, è stata predisposta una piattaforma telematica alla quale tutti gli stakeholders sono stati invitati a partecipare inserendo le seguenti informazioni.

- **ARGOMENTI:** è stata individuata una lista di argomenti che, alla luce dei principi e dei criteri della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici” sono oggetto di trattazione nella predisposizione dello schema di decreto legislativo.
- **CRITICITA’:** sotto questa voce è stato possibile dare conto dei principali aspetti problematici riscontrati in sede operativa rispetto all’argomento volta per volta individuato (fino ad un massimo di tre) dallo stesso partecipante;
- **PROPOSTE NORMATIVE:** sotto questa voce è stato possibile proporre linee di indirizzo normativo finalizzate a fornire soluzioni alle criticità evidenziate.

Sono stati invitati a partecipare alla consultazione 65 operatori del settore e hanno presentato i propri contributi attraverso la piattaforma 44 operatori, ai quali se ne sono aggiunti ulteriori 29 che sono intervenuti presentando i propri contributi al di fuori della piattaforma telematica, tramite altri canali comunicativi (mail, PEC), per un totale di **73 operatori**.

I contributi ricevuti sono stati **201**.

Nell’ottica di offrire al maggior numero possibile di operatori la possibilità di poter esprimere le proprie osservazioni e proposte, si sono esaminati nel merito tutti i contributi ricevuti e, di seguito, se ne illustreranno i principali contenuti suddivisi per tematiche di maggior rilievo, dando anzitutto evidenza di quanto ricevuto tramite piattaforma informatica e, a seguire, di quanto ricevuto tramite gli altri canali comunicativi.

## RICOGNIZIONE DEI PRINCIPALI TEMI D’INTERESSE EMERSI DALLA CONSULTAZIONE NELL’AMBITO DELLA PIATTAFORMA

Nell’ambito della consultazione indetta da questo Ministero, finalizzata ad instaurare un confronto con i principali stakeholders riguardo le novità introdotte dalla bozza del nuovo Codice dei contratti pubblici redatta dal Consiglio di Stato, sono pervenuti numerosi contributi, inerenti alle tematiche di seguito indicate:

1. RUP (Responsabile Unico del Procedimento) e responsabilità dei dipendenti della stazione appaltante
2. Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi
3. Programmazione delle infrastrutture prioritarie
4. Procedure per l’affidamento sotto le soglie comunitarie
5. Procedure per l’affidamento
6. Dibattito pubblico

7. Livelli di progettazione
8. Appalto integrato
9. Criteri di aggiudicazione
10. Revisione prezzi
11. Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza
12. Qualificazione degli operatori economici
13. Raggruppamenti temporanei e consorzi di operatori economici
14. Cause di esclusione degli operatori economici dalle procedure di affidamento
15. Avvalimento
16. Subappalto
17. Requisiti per l'esecuzione dell'appalto
18. Servizi sociali
19. Contratti di concessione ed esternalizzazione degli affidamenti da parte dei concessionari
20. Finanza di progetto
21. Collegio consultivo tecnico
22. Affidamenti nei settori speciali
23. Affidamenti dei contratti del settore dei beni culturali
24. Altro

### **1. RUP (Responsabile Unico del Procedimento) e responsabilità dei dipendenti della stazione appaltante**

In merito alla disciplina del RUP, sono pervenuti n. 5 contributi, segnatamente:

- n. 2 operatori hanno ravvisato la necessità di maggiore definizione dei compiti e delle responsabilità connesse alla funzione di RUP;
- n. 2 operatori hanno rappresentato l'opportunità di una semplificazione delle disposizioni in materia di nomina del RUP;
- n. 1 operatore ha evidenziato l'esigenza di un intervento rispetto al fenomeno di astensione dei RUP nelle piccole stazioni appaltanti al fine di evitare ritardi nelle procedure di affidamento.

### **2. Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi**

In merito alla disciplina sulla programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi, sono pervenuti n. 2 contributi, segnatamente:

- n. 1 operatore chiede di sancire il principio che nessuna prestazione professionale possa essere resa gratuitamente, inoltre suggerisce di prevedere nei documenti programmatori l'indicazione delle opere da realizzare tramite concorsi di progettazione;
- n. 1 operatore ha chiesto di chiarire la non applicabilità agli enti aggiudicatori delle previsioni in materia di programmazione.

### **3. Programmazione delle infrastrutture prioritarie**

In merito alla disciplina sulla programmazione delle infrastrutture prioritarie non è pervenuto alcun contributo.

### **4. Procedure per l'affidamento sotto le soglie comunitarie**

In merito alla disciplina sulle procedure per l'affidamento sotto le soglie comunitarie, sono pervenuti n. 4 contributi, segnatamente:

- n. 1 operatore segnala l'esigenza di intervenire positivamente sulle tematiche relative all'individuazione del miglior criterio cui ricorrere tra prezzo e OEPV, sulla reintroduzione di limiti al subappalto, sulla territorialità e sul settore dei beni culturali;
- n. 1 operatore chiede di assicurare maggior apertura alla concorrenza tra le imprese;
- n. 1 operatore chiede di togliere l'obbligo della rotazione degli inviti;
- n. 1 operatore chiede di assicurare maggiori garanzie per gli affidamenti diretti di servizi di architettura e ingegneria.

## **5. Procedure per l'affidamento**

In merito alla disciplina sulle procedure per l'affidamento, sono pervenuti n. 3 contributi, segnatamente:

- n. 2 operatori chiedono di dare preminente rilievo al concorso di progettazione in due fasi;
- n. 1 operatore rappresenta che la disposizione, secondo cui in mancanza di contratti tipo per le concessioni si debbano adottare contratti tipo per appalti di lavori, non si concilia con le specificità delle concessioni di servizi.

## **6. Dibattito pubblico**

In merito alla disciplina sul Dibattito pubblico, sono pervenuti n. 7 contributi, segnatamente:

- n. 1 operatore chiede di introdurre una dilatazione temporale dell'intero iter progettuale, dalla pianificazione, alla gestione e alla condivisione delle attività legate alla fase realizzativa;
- n. 1 operatore propone: (i) di confermare il ruolo indipendente della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico (CNDP) e di rafforzare i suoi compiti di indirizzo per lo sviluppo dello strumento; (ii) di estendere il ruolo di garante della CNDP anche nel processo di selezione del coordinatore; (iii) di prevedere che i servizi di coordinamento dei dibattiti pubblici vengano affidati tramite gare volte ad individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, assegnando un punteggio anche alla qualità del progetto proposto, e a partire da massimali più elevati; (iv) di prevedere che i capitolati di gara delle stazioni appaltanti chiedano esplicitamente di descrivere e quotare delle voci specifiche per garantire l'inclusività e la sostenibilità dei dibattiti pubblici; (v) di aprire i dibattiti pubblici preferibilmente su nuove opere e in fasi preliminari rispetto al piano di fattibilità tecnico economica;
- n. 4 operatori chiedono di: (i) ripristinare a 4 mesi la fase dibattimentale della procedura del Dibattito Pubblico; (ii) prevedere l'impegno dell'amministrazione aggiudicatrice a curare lo svolgimento della procedura organizzando e partecipando ad incontri pubblici; (iii) ripristinare il riferimento alla Commissione Nazionale Dibattito Pubblico; (iv) rafforzare l'indipendenza e la terzietà del Responsabile del dibattito pubblico, prevedendo che sia individuato

dalla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico oppure attingendo da un panel di esperti in processi partecipativi pubblicato nel sito del Ministero; (v) prevedere la possibilità di partecipare per tutti i cittadini e non solo ai “portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati”; (vi) prevedere l’obbligo di rendicontazione degli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei documenti predisposti dall’amministrazione procedente; (vii) prevedere modalità per l’attivazione dibattito pubblico su richiesta dei cittadini;

- n. 1 operatore rappresenta che per rendere più efficace il dibattito pubblico sarebbe necessario introdurre dei metodi che consentano di misurare gli indici di sostenibilità delle varie alternative di intervento.

## **7. Livelli di progettazione**

In riferimento alla disciplina sui livelli di progettazione, sono pervenuti n. 11 contributi, in particolare:

- n. 2 operatori hanno evidenziato l’importanza dell’istituto della verifica preventiva della progettazione, la quale consente di individuare in anticipo rispetto alla fase di realizzazione dell’opera i problemi e le criticità;
- n. 1 operatore ha rilevato che l’eventuale riduzione dei livelli di progettazione potrebbe comportare l’omissione di approfondimenti progettuali prodromici alla tutela della sicurezza e al rispetto dei vincoli, rischiando di favorire contenziosi e varianti in fase esecutiva;
- n. 1 operatore ha rappresentato l’esigenza di ridurre i livelli progettuali in caso di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria caratterizzati da elevata standardizzazione e ripetitività;
- n. 4 operatori hanno evidenziato la necessità di considerare già nella fase di progettazione diverse esigenze, quali la sostenibilità dell’opera, la verifica preventiva dell’interesse archeologico e l’istituzione di Organismi di Ispezione accreditati;
- n. 2 operatori hanno riportato l’opportunità di procedere ad una revisione delle tabelle concernenti i corrispettivi da riconoscere ai diversi soggetti coinvolti (es. RUP, progettisti);
- n. 1 operatore chiede l’introduzione di una disposizione di diritto intertemporale che consenta la perdurante applicabilità per le infrastrutture strategiche della disciplina di cui agli articoli 161 e seguenti del D.Lgs. n. 163/2006.

## **8. Appalto integrato**

In merito all’istituto dell’appalto integrato, sono pervenuti n. 5 contributi, nel dettaglio:

- n. 4 operatori ritengono che l’istituto in esame infici l’indipendenza e la terzietà del progettista rispetto all’esecutore, non assicurando la qualità del progetto e la rispondenza dello stesso a criteri esclusivi di interesse pubblico. L’applicazione dell’appalto integrato avrebbe molteplici criticità in termini di legalità, incremento dei costi e dei tempi realizzativi;

- Al contrario, n. 1 operatore ha rappresentato l'opportunità di estendere l'utilizzo dell'istituto dell'appalto integrato, al fine di garantire una semplificazione ed una accelerazione dell'iter relativo alla progettazione ed esecuzione di un'opera.

## **9. Criteri di aggiudicazione**

Per quanto concerne le previsioni relative alla definizione dei criteri di aggiudicazione, sono pervenuti n. 7 contributi, in particolare:

- n. 3 operatori hanno ravvisato la necessità di utilizzare nelle gare di servizi: (i) esclusivamente il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di salvaguardare la qualità del servizio; (ii) applicazione della verifica dell'anomalia dell'offerta;
- n. 3 operatori hanno rappresentato l'opportunità di prevedere: (i) il parametro di attribuzione della rilevanza delle offerte tecniche ed economiche (70-30) in sede di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; (ii) la verifica obbligatoria della congruità del costo della manodopera; (iii) criteri premiali per aspetti sociali ed ambientali;
- n. 1 operatore ha evidenziato l'esigenza di estendere il campo di utilizzo del criterio del minor prezzo a tutti gli affidamenti sottosoglia di rilevanza europea.

## **10. Revisione Prezzi**

In tema di revisione dei prezzi, sono pervenuti n. 5 contributi, nel dettaglio:

- n. 3 operatori hanno manifestato la necessità di definire in modo più chiaro le modalità di applicazione della clausola di revisione prezzi, con particolare riferimento ai contratti di durata, ancorando l'applicazione della clausola ad indici ISTAT. In tale contesto è stato proposto il ricorso al meccanismo della revisione dei prezzi di cui all'articolo 44 della legge n. 724/1993;
- n. 1 operatore ha proposto la costituzione di un fondo integrativo a livello statale cui attingere nel caso in cui le stazioni appaltanti non riescano a coprire i maggiori oneri derivanti dall'applicazione della clausola sulla revisione dei costi e di risolvere definitivamente il contrasto giurisprudenziale in materia di competenza tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa;
- n. 1 operatore ha evidenziato la necessità che la revisione dei prezzi operi anche in ipotesi di variazione del costo della manodopera.

## **11. Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza**

Con riferimento alla disciplina relativa alla qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, sono pervenuti n. 9 contributi, segnatamente:

- n. 5 operatori manifestano l'opportunità di introdurre ipotesi in cui le stazioni appaltanti non siano soggette all'obbligo di richiedere la qualificazione per procedere agli affidamenti. In particolare: (i) n. 2 operatori propongono di escludere dall'obbligo di qualificazione i concessionari; (ii) n. 1 operatore richiede di prevedere Ferservizi S.p.A. quale Centrale di Committenza qualificata per legge; (iii) n. 1 operatore chiede di consentire gli affidamenti anche a stazioni appaltanti non qualificate che utilizzino strumenti di negoziazione di Consip o altre centrali di committenza; (iv) n. 1 operatore chiede di prevedere la non

obbligatorietà della qualificazione per tutti gli enti aggiudicatori, ivi comprese le amministrazioni aggiudicatrici, quando gli stessi si trovano ad operare nei servizi di interesse economico generale;

- n. 2 operatori segnalano la necessità di introdurre ulteriori criteri per procedere alla qualificazione delle stazioni appaltanti. Nel dettaglio, n. 1 operatore chiede di prevedere per la qualificazione il possesso della certificazione accreditata del sistema di gestione in conformità alla ISO 9001 o di altre specifiche norme tecniche/prassi di riferimento; n. 1 operatore richiede il possesso di una competenza specifica nell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi per le diverse categorie merceologiche;
- n. 2 operatori evidenziano che la riduzione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza non implica automaticamente uno snellimento delle procedure di affidamento.

## **12. Qualificazione degli Operatori economici**

In merito all'istituto della qualificazione degli operatori economici, sono pervenuti n. 10 contributi, in particolare:

- n. 7 operatori richiedono una qualificazione effettiva degli operatori economici, basata su criteri selettivi e di elevata professionalità;
- n. 3 operatori evidenziano la necessità di estendere il sistema afferente alla qualificazione degli operatori economici anche agli appalti di servizi e forniture. In particolare, n. 1 operatore chiede di introdurre l'obbligo di qualificazione per gli operatori economici in tutti gli affidamenti, a prescindere dall'importo posto a base di gara.

## **13. Raggruppamenti temporanei e consorzi di operatori economici**

In merito al tema dei raggruppamenti temporanei e consorzi di operatori economici, sono pervenuti n. 3 contributi, nel dettaglio:

- n. 1 operatore chiede di porre la dovuta attenzione alla regola della responsabilità solidale degli operatori economici riuniti in RTI o in consorzio ordinario;
- n. 1 operatore ha evidenziato che persiste in materia di consorzi cooperativi, artigiani e stabili la problematica interpretativa relativa alla titolarità del contratto di subappalto in caso di affidamento del contratto di appalto a un consorzio;
- n. 1 operatore ritiene che occorra specificare la modalità di qualificazione in proprio dei consorzi.

## **14. Cause di esclusione degli operatori economici dalle procedure di affidamento**

In merito alle cause di esclusione degli operatori economici dalle procedure di affidamento, sono pervenuti n. 3 contributi, in particolare:

- n. 1 operatore chiede misure volte a tutelare le imprese italiane contro la concorrenza sleale dei Paesi terzi;
- n. 1 operatore chiede di prevedere una disciplina che tenga conto della differenza tra enti aggiudicatori che sono amministrazioni aggiudicatrici e enti aggiudicatori che non sono amministrazioni giudicatrici;

- n. 1 operatore, in relazione alle cause di esclusione automatica e facoltativa, per le violazioni fiscali e previdenziali, ritiene necessario prevedere per entrambe le fattispecie l'esonero dalla disciplina di esclusione nella ipotesi in cui l'operatore fornisca la prova che le misure da lui adottate siano sufficienti a dimostrare la sua affidabilità.

### **15. Avvalimento**

In merito all'avvalimento, è pervenuto n. 1 contributo, in particolare:

- n. 1 operatore propone di adeguare la vigente disciplina codicistica alle disposizioni comunitarie, senza aggiungere ulteriori disposizioni che ne appesantiscano l'istituto.

### **16. Subappalto**

In ordine all'istituto del subappalto, sono pervenuti n. 6 contributi, in dettaglio:

- n. 2 operatori evidenziano l'opportunità di eliminare qualsiasi limitazione al ricorso all'istituto del subappalto;
- n. 2 operatori manifestano l'esigenza di introdurre una limitazione del subappalto, soprattutto con riferimento alle lavorazioni super-specialistiche, prevedendo, altresì, la definizione di un nuovo contratto tipo specifico per il subappalto;
- n. 1 operatore chiede una maggiore tutela anche per i subcontraenti diversi dai subappaltatori;
- n. 1 operatore chiede l'esplicito divieto per il subappalto in materia di redazione della relazione geologica.

### **17. Requisiti per l'esecuzione dell'appalto**

In ordine ai requisiti per l'esecuzione dell'appalto, sono pervenuti n. 2 contributi, nel dettaglio:

- n. 1 operatore chiede di assicurare un'apertura del mercato delle attività ispettive finalizzate alle verifiche progettuali;
- n. 1 operatore suggerisce di prevedere una specifica normativa per i servizi di architettura, di ingegneria e di geologia e degli altri servizi tecnici.

### **18. Servizi sociali**

In ordine ai servizi sociali, è pervenuto n. 1 contributo, in particolare:

- n. 1 operatore chiede che occorre prevenire la situazione in cui a fronte di minimi scostamenti di prezzo si verificano differenze di punteggio elevate e, inoltre, rileva la necessità di prevedere una disciplina *ad hoc* per le concessioni dei servizi sociali.

### **19. Contratti di concessione ed esternalizzazione degli affidamenti da parte dei concessionari**

Per quanto concerne la disciplina dei contratti di concessione ed esternalizzazione degli affidamenti da parte dei concessionari, sono pervenuti n. 9 contributi, in particolare:

- n. 6 operatori richiedono di eliminare del tutto l'obbligo per i titolari di concessioni già in essere e affidate "senza gara", di esternalizzare mediante procedura di evidenza pubblica una percentuale delle attività inerenti alla concessione. In particolare, n. 1 operatore propone, ove si preveda un range di appalti da affidare tramite procedure di evidenza pubblica, di distinguere tra lavori di investimenti e lavori di manutenzione e di specificare che, una volta rispettate le suddette quote, la restante parte possa esser affidata a società *in house* ovvero società controllate o collegate ai concessionari;
- n. 1 operatore evidenzia la necessità di effettuare una preventiva verifica da parte della stazione appaltante in ordine all'equilibrio economico - finanziario della concessione prima di indire una procedura ad evidenza pubblica per il suo affidamento.
- n. 2 operatori hanno evidenziato la criticità delle disposizioni legislative che impongono ai concessionari autostradali l'obbligo di sottoporre gli schemi dei bandi di gara all'approvazione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e che sia il medesimo Dicastero a nominare i membri delle Commissioni per l'affidamento degli appalti. Gli operatori, pertanto, rappresentano che l'attuazione pratica delle succitate norme inciderebbe negativamente sulle tempistiche di affidamento dei contratti di appalto e sull'autonomia gestionale del concessionario.

## **20. Finanza di progetto**

Per quanto concerne la disciplina sulla finanza di progetto, sono pervenuti n. 3 contributi, in particolare:

- n. 1 operatore rappresenta la necessità di prevedere una norma di semplificazione e di coordinamento che espliciti chiaramente che quanto già definito a livello di PAUR (Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale) possa essere utilizzato o proseguito dall'aggiudicatario della procedura di finanza di progetto;
- n. 2 operatori chiedono di prevedere la possibilità per un investitore istituzionale che si assume tutti i rischi dell'operazione (compreso il rischio costruzione) di scegliere liberamente e su base privatistica le imprese aventi i requisiti previsti dal bando.

## **21. Collegio consultivo tecnico;**

In merito alla disciplina sul Collegio consultivo tecnico, non è pervenuto alcun contributo.

## **22. Affidamenti nei settori speciali**

Per quanto concerne la disciplina sugli affidamenti nei settori speciali, sono pervenuti n. 2 contributi, in particolare:

- n. 2 operatori rappresentano che la normativa comunitaria prevede per i settori speciali delle regole semplificate sia per la fase di aggiudicazione dei contratti sia per quella di esecuzione.

## **23. Affidamenti dei contratti del settore dei beni culturali**

Per quanto concerne la disciplina sugli affidamenti nei settori speciali, è pervenuto n. 1 contributo, in particolare:

- n. 1 operatore ritiene che l'obbligo di applicare, in assenza di una specifica disciplina, quella prevista per gli appalti in generale al settore dei beni culturali crei rilevantissimi problemi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale.

#### CONTRIBUTI PERVENUTI TRAMITE LA PIATTAFORMA SOTTO LA VOCE "ALTRO" DELLA PIATTAFORMA

- **Buoni pasto**

Per quanto concerne la disciplina dei buoni pasto, è pervenuto n. 1 contributo, in particolare:

- n. 1 operatore ritiene necessaria una disciplina volta a verificare la solidità degli emittitori di buoni pasto a garanzia del committente pubblico e degli esercenti convenzionati.

- **Contenzioso**

Per quanto concerne il contenzioso, è pervenuto n. 1 contributo, segnatamente:

- n. 1 operatore chiede di rafforzare gli strumenti di risoluzione alternativi alle controversie giurisdizionali.

- **Gold plating**

Per quanto concerne il *gold plating*, è pervenuto n. 1 contributo, in particolare:

- n. 1 operatore ritiene che il nuovo codice debba rispettare il divieto di *gold plating* nel dare attuazione alla normativa eurounitaria di riferimento.

- **Suddivisione in lotti**

Per quanto concerne la suddivisione in lotti, sono pervenuti n. 2 contributi, in particolare:

- n. 1 operatore rappresenta che secondo la giurisprudenza nazionale vigerebbe per tutti i contratti pubblici un obbligo di suddivisione in lotti derogabile solo con una motivazione rigorosa. Per tale operatore, pertanto, favorire la suddivisione in lotti si porrebbe in aperto contrasto con le normative nazionali di settore;
- n. 1 operatore chiede di favorire la suddivisione in lotti degli appalti.

- **Accesso agli atti**

Per quanto concerne il tema dell'accesso agli atti, è pervenuto n. 1 contributo, segnatamente:

- n. 1 operatore rappresenta che per accelerare l'*iter* procedimentale e processuale debba essere previsto l'obbligo di ostensione di tutti i documenti di gara a chi ne faccia richiesta.

- **Appalti di servizi**

Per quanto concerne gli appalti di servizi, è pervenuto n. 1 contributo, in particolare:

- n. 1 operatore rappresenta la strategicità del settore degli appalti di servizi.

- **Responsabilità solidale**

Per quanto concerne il tema della responsabilità solidale, è pervenuto n. 1 contributo, in particolare:

- n. 1 operatore chiede, nell'ambito delle RTI (Raggruppamenti Temporanei di Imprese) e dei consorzi ordinari, che venga prevista la responsabilità solidale dei relativi soci tra loro e con la società operativa, nei confronti dei subappaltatori e dei fornitori contrattualizzati da quest'ultima per l'esecuzione dell'appalto.

- **Termini di conclusione delle gare**

Per quanto concerne i termini di conclusione delle gare, è pervenuto n. 1 contributo, in particolare:

- n. 1 operatore rappresenta il rischio di prevedere tramite previsione normativa l'indicazione stringente dei termini di conclusione delle gare, in quanto ciò potrebbe non tenere conto di fattori di complessità (criterio di aggiudicazione, numero lotti, complessità offerte, mercato).

- **Requisiti di carattere generale**

Per quanto concerne disciplina dei requisiti di carattere generale, è pervenuto n. 1 contributo, in particolare:

- n. 1 operatore ritiene che sarebbe opportuno introdurre una disciplina dei requisiti di carattere generale che definisca in maniera chiara e precisa le condizioni determinanti l'esclusione. Per le ipotesi che implicano una valutazione discrezionale della stazione appaltante sarebbe opportuno declinare a monte i criteri con i quali effettuarla.

#### **RICOGNIZIONE DEI PRINCIPALI TEMI D'INTERESSE EMERSI DALLA CONSULTAZIONE NELL'AMBITO DEI CONTRIBUTI PERVENUTI AL DI FUORI DELLA PIATTAFORMA**

Al di fuori della consultazione svoltasi tramite la piattaforma informatica, sono stati presentati a questo Ministero ulteriori contributi pervenuti mediante altri canali di comunicazione (pec, email), dei quali si ritiene opportuno fornire in ogni caso il dettaglio. Di seguito, pertanto, si indicano le aree tematiche su cui tali interventi si sono concentrati:

1. Definizioni
2. Principi
3. Digitalizzazione
4. Responsabile unico del procedimento
5. Revisione prezzi
6. Appalto integrato
7. Criteri di aggiudicazione
8. Criteri ambientali minimi

9. Dibattito pubblico
10. Leasing pubblico
11. Procedure di affidamento sottosoglia comunitaria
12. Semplificazione delle procedure
13. Subappalto
14. Suddivisione in lotti
15. Forme aggregate degli operatori economici
16. Illecito professionale
17. Avvalimento
18. Qualificazione stazioni appaltanti
19. Beni culturali
20. Cause di esclusione
21. Settori speciali
22. Ristorazione collettiva
23. ANAC
24. Collegio consultivo tecnico
25. Contenzioso
26. Garanzie
27. Qualificazione operatori economici
28. Servizi di ricerca e sviluppo
29. Livelli di progettazione
30. Opere a scomputo
31. Regime transitorio
32. Accordi quadro in materia di progettazione
33. Servizi di architettura ed ingegneria
34. Procedure di affidamento
35. Affidamenti dei concessionari

## 1. Definizioni

In merito alle "Definizioni", sono pervenuti n. 3 contributi, in particolare:

- n. 1 operatore ha evidenziato la necessità di: (i) chiarire se gli organismi di diritto pubblico costituiti in forma societaria siano assoggettati o meno alle regole dell'evidenza pubblica in tutte le loro attività; (ii) introdurre una definizione puntuale di "opera pubblica";
- n. 1 operatore propone: (i) di introdurre all'interno dell'articolato del nuovo codice la disciplina relativa all'*in house providing* nonché di chiarire l'esatto perimetro della nozione di "persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato"; (ii) di mantenere l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori e di rafforzare la cooperazione con la Corte dei Conti; (iii) di prevedere una clausola generale concernente i principi da applicare per l'affidamento dei contratti pubblici esclusi;

- n. 1 operatore propone di introdurre, in materia concessoria, una definizione esplicativa del “progetto di fattibilità” precisando che per “progetto di fattibilità” si potrebbe intendere un documento, in formato pdf, sia tecnico sia economico.

## **2. Principi**

In riferimento alla disciplina dei principi generali, sono pervenuti n. 4 contributi, nel dettaglio:

- n. 1 operatore evidenzia l’opportunità di circoscrivere i confini applicativi del c.d. “principio dell’affidamento non incolpevole” e del “principio di rotazione” negli affidamenti;
- n. 1 operatore segnala la rilevanza dell’istituto dell’intervento sostitutivo della stazione appaltante nel caso di inadempienza contributiva o retributiva dell’impresa affidataria o del subappaltatore;
- n. 1 operatore propone di introdurre un più chiaro obbligo dichiarativo in capo ai soggetti che partecipano all’affidamento, soprattutto relativamente alla insussistenza delle situazioni di conflitto d’interesse, al fine di consentire la correlata attività di monitoraggio;
- n. 1 operatore propone di estendere l’ambito applicativo del divieto di prestazioni d’opera intellettuale a titolo gratuito anche alle professioni non organizzate in ordini o collegi che, attualmente, non hanno parametri di riferimento per la definizione dei compensi equi. In tali casi non trovano applicazione i Decreti Ministeriali per la liquidazione giudiziale dei compensi richiamati dall’art. 13-bis, L. n. 247/2012).

## **3. Digitalizzazione**

Per quanto concerne le previsioni relative alla definizione del ciclo di vita digitale degli appalti pubblici, n. 1 operatore propone di non ricomprendere anche la fase di esecuzione dell’appalto in quanto la gestione di tale fase attraverso l’uso di piattaforme telematiche potrebbe comportare un aggravio procedurale e di costi per la stazione appaltanti.

## **4. Responsabile del Procedimento**

Con riferimento alla disciplina afferente al RUP, sono pervenuti n. 2 contributi, in particolare:

- n. 1 operatore evidenzia la necessità di chiarire le modalità di nomina del Responsabile nell’ipotesi in cui la stazione appaltante non sia una Pubblica Amministrazione o un ente pubblico;
- n. 1 operatore propone di inserire una disciplina specifica che chiarisca i rapporti fra RUP, progettista e validatore del progetto.

## **5. Revisione prezzi**

In materia di revisione prezzi, sono pervenuti n. 9 contributi, segnatamente:

- n. 3 operatori propongono di introdurre clausole di revisione più chiare e precise, che tengano adeguatamente conto degli indici di rivalutazione ISTAT e del lasso temporale intercorso tra la pubblicazione e l’esecuzione del bando, nonché l’adozione da parte del Ministero di Linee Guida *ad hoc*;

- n. 1 operatore richiede di introdurre un meccanismo di revisione dei prezzi specifico per le diverse categorie di appalto (lavori, servizi e forniture), attribuendo sia differenti percentuali sia diversi sistemi di calcolo;
- n. 1 operatore evidenzia la necessità di inserire una disciplina concernente il periodo transitorio, basata sul principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale;
- n. 1 operatore rappresenta l'opportunità di dare attuazione alle clausole di revisione dei prezzi senza prevedere un riferimento a circostanze non prevedibili;
- n. 1 operatore evidenzia come risulterebbe opportuno un intervento atto a chiarire i rapporti fra l'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici e la disciplina di diritto comune in materia di revisione prezzi, nonché di prefigurare criteri suscettibili di ancorare in modo chiaro e univoco il suddetto meccanismo di revisione;
- n. 1 operatore evidenzia che sarebbe necessario introdurre una chiara e semplice regola di revisione prezzi. Il meccanismo revisionale dovrebbe essere applicato senza alcuna alea a carico dell'appaltatore e senza riferimento a franchigie o limiti percentuali sulle somme da riconoscere;
- n. 1 operatore propone: (i) con riferimento al settore della fornitura di servizi ad alta intensità di manodopera (cd. labour intensive, in cui il costo del lavoro è superiore al 70%) che l'incidenza della percentuale prevista dall'art. 60, comma 3, ai fini dell'attivazione delle clausole di revisione dei prezzi, non superi il 2% su base annua. Tale misura, si rende necessaria al fine di consentire la sostenibilità economica da parte delle Imprese che forniscono i suddetti servizi; (ii) di enfatizzare l'importanza della ricaduta della clausola della revisione prezzi ex articolo 60 sul comparto delle mense in quanto le imprese operano a "prezzi fissi" nei confronti di committenti pubblici con cui instaurano contratti con una durata media di 5 anni.

## **6. Appalto integrato**

Per quanto concerne l'istituto dell'appalto integrato, sono pervenuti n. 2 contributi, segnatamente:

- n. 1 operatore rappresenta l'opportunità di ampliare il ricorso all'istituto in esame al fine di perseguire la migliore qualità dell'opera, la riduzione e la semplificazione degli adempimenti;
- n. 1 operatore propone che le stazioni appaltanti, nel motivare le ragioni del ricorso all'istituto dell'appalto integrato, non debbano tener conto del rischio di eventuali scostamenti di costo nella fase esecutiva rispetto a quanto contrattualmente previsto.

## **7. Criteri di aggiudicazione**

In tema di criteri di aggiudicazione, sono pervenuti n. 5 contributi, nel dettaglio:

- n. 1 operatore propone di utilizzare quale criterio generale per gli affidamenti sottosoglia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di valorizzare la componente tecnologica ed innovativa delle offerte, riducendo la previsione per cui la componente economica possa valere al massimo il 30%;

- n. 1 operatore propone di revisionare il criterio del minor prezzo nell'ottica di garantire maggiore sostenibilità economica e tutela degli attori coinvolti nelle procedure;
- n. 1 operatore evidenzia l'opportunità di escludere per le procedure di aggiudicazione sottosoglia comunitaria il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa poiché troppo discriminante per le piccole e medie imprese, introducendo un sistema di scelta del contraente basato sul principio dell'equo prezzo (cfr. Legge Regionale n. 13/2019 della Regione Sicilia);
- n. 1 operatore evidenzia che si sono riscontrati casi di aggiudicazioni di concessioni di servizio ad operatori che applicano CCNL non propriamente pertinenti con il settore specifico con effetti distorsivi della concorrenza. Pertanto, l'operatore propone il riconoscimento del CCNL di riferimento per il settore della sosta e parcheggi;
- n. 1 operatore propone di prevedere che la stazione appaltante in sede di determina a contrarre, valutate le caratteristiche della procedura, possa motivatamente indicare un termine proporzionalmente più ampio. Sul tema della aggiudicazione/stipula, per ovviare al rallentamento procedurale, l'operatore evidenzia l'opportunità di prevedere la facoltà per la stazione appaltante di effettuare un'aggiudicazione condizionata all'esito dei controlli per procedere - nei soli casi di motivata urgenza - alla stipula del contratto, nelle more del completamento degli stessi.

## **8. Criteri ambientali minimi**

Con riferimento al tema dei criteri ambientali minimi, n. 1 operatore rappresenta la necessità di introdurre nelle gare d'appalto i suddetti criteri al fine di garantire una maggior tutela degli interessi ambientali.

## **9. Dibattito pubblico**

Per quanto concerne il dibattito pubblico, sono pervenuti n. 3 contributi, segnatamente:

- n. 1 operatore evidenzia l'opportunità di mantenere la disciplina vigente in materia, alla luce dell'importanza e dell'innovatività dell'istituto, finalizzato ad avvicinare le posizioni e prevenire i conflitti;
- n. 1 operatore propone di valorizzare all'interno delle procedure concernenti il dibattito pubblico il principio di partecipazione e di neutralità della procedura;
- n. 1 operatore richiede di rafforzare lo strumento del dibattito pubblico come momento di confronto pubblico aperto fra chi propone l'opera e chi ne subisce gli impatti. In particolare, è stata segnalata l'opportunità di ripristinare l'obbligo di rendicontazione degli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e del confronto con i portatori d'interesse.

## **10. Leasing pubblico**

In materia di *leasing* pubblico, n. 1 operatore ha rappresentato: (i) la necessità di ricondurre nella forma del PPP la cessione di godimento; (ii) l'opportunità di non ricorrere all'istituto dell'avvalimento per le società di leasing ma alla costituzione di Associazioni Temporanee di Imprese, dove ciascuno dei componenti è responsabile esclusivamente in relazione alla specifica obbligazione assunta nel contratto, con esclusione di ogni forma di responsabilità solidale.

## **11. Procedure di affidamento sotto la soglia comunitaria**

In relazione alle procedure di affidamento sotto la soglia comunitaria, sono pervenuti n. 4 contributi, in particolare:

- n. 2 operatori segnalano l'opportunità di semplificare ulteriormente le procedure di affidamento sottosoglia tramite l'introduzione, ad esempio, della cd. "inversione procedimentale" ovvero tramite la non applicazione del principio di rotazione a fronte di una congrua motivazione sul punto da parte della Stazione appaltante;
- n. 1 operatore evidenzia che nelle procedure di affidamento sottosoglia la figura del RUP risulta essere ancora titolare di una eccessiva responsabilità personale;
- n. 1 operatore propone: (i) di precisare i confini applicativi del principio della rotazione degli affidamenti sottosoglia, con particolare riferimento alle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono derogare al suddetto principio tenendo conto dell'accurata esecuzione del precedente contratto; (ii) di ridurre la durata degli appalti sottosoglia ad un massimo di tre anni nonché di introdurre l'obbligo per le stazioni appaltanti di specificare nella determina a contrarre gli elementi in base ai quali è stata accertata la congruità del prezzo e l'idoneità del contraente; (iii) di prevedere il criterio del sorteggio quale criterio residuale; (iv) di prevedere per gli affidamenti diretti la possibilità per le stazioni appaltanti di procedere tramite determina a contrarre o altro atto equivalente comunque semplificato.

## **12. Semplificazione delle procedure**

Per quanto concerne il tema della semplificazione delle procedure, sono pervenuti n. 5 contributi, in dettaglio:

- n. 1 operatore evidenzia che, al fine di evitare gravi distorsioni del mercato, debbano essere introdotte disposizioni volte in particolar modo a garantire la trasparenza dei procedimenti e a semplificare le procedure, come, ad esempio, l'applicazione estensiva della cd. "inversione documentale" e l'istituzione di una cabina di regia che preveda il coinvolgimento delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative;
- n. 1 operatore propone di: (i) ipotizzare una disciplina transitoria volta a coordinare le nuove disposizioni con la normativa emergenziale; (ii) limitare le ipotesi di esercizio del potere discrezionale da parte delle stazioni appaltanti; (iii) semplificare le procedure di acquisizione documentale e di verifica dei requisiti degli operatori economici.;
- n. 1 operatore propone di: (i) prevedere un'unica disciplina cd "secondaria" attraverso un unico Regolamento in materia di appalti di lavori, servizi e forniture; (ii) semplificare i livelli di progettazione, peraltro mai definiti con i decreti attuativi previsti dal Codice in vigore proprio a causa della loro complessità in termini generali; (iii) semplificare le procedure sottosoglia, con la stabilizzazione - a regime - del nuovo sistema di aggiudicazione/affidamento diretto e procedure negoziate sulla base delle soglie introdotte da ultimo con il DL 77/2021; (iv) mantenere l'appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnico - economica per tutte le opere pubbliche; (v) attribuire la responsabilità di

RUP anche a personale in servizio ma non di ruolo, almeno nei piccoli Comuni e dove vi è comprovata carenza di personale; (vi) semplificare la disciplina del Partenariato Pubblico Privato affinché incentivi la partecipazione del privato al finanziamento di un'opera pubblica, rivedendo i criteri di valutazione del rischio; (vii) prevedere una nuova disciplina dei criteri di aggiudicazione che equipari il sistema del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa almeno nel sottosoglia rimettendo tale scelta alla stazione appaltante per ogni tipologia di appalto con il correttivo delle offerte anomale; (viii) procedere ad una riscrittura puntuale delle cause di esclusione che tenga conto della giurisprudenza consolidata negli ultimi anni e che eviti blocchi amministrativi attraverso la semplificazione delle procedure di acquisizione della documentazione di gara; (ix) prevedere una disciplina puntuale e a regime di un sistema realmente deflattivo del contenzioso in materia di appalti, quali ad esempio la previsione della prosecuzione dell'esecuzione dell'opera pubblica anche in presenza di ricorso ed eventuale annullamento dell'aggiudicazione, con eventuale risarcimento per equivalente; i collegi arbitrali;

- n. 1 operatore propone: (i) di introdurre l'istituto del certificato di esecuzione dei lavori nonché analogo certificazione attestante le prestazioni rese dai fornitori e dai prestatori di servizi, da rilasciare mediante modulo digitale standardizzato; (ii) di chiarire l'ambito di applicazione dell'istituto dell'inversione procedimentale nelle procedure di affidamento;
- n. 1 operatore evidenzia come, in un'ottica di semplificazione e accelerazione delle procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti del corrispettivo contrattuale, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico delle imprese, potrebbe essere necessaria la previsione dell'obbligo di anticipazione contrattuale nella misura del 30% dell'importo del contratto. La misura dell'anticipazione dovrebbe essere stabilmente fissata al 30%, diversamente dalla normativa attuale che prevede il passaggio dal 20% al 30% come mera facoltà della Stazione Appaltante, applicando tale anticipazione anche ai contratti che non hanno ricevuto alcun anticipo secondo il previgente sistema normativo o l'hanno ricevuta in misura inferiore.

### **13. Subappalto**

Con riguardo all'istituto del subappalto, sono pervenuti 3 contributi, diffusamente:

- n. 1 operatore propone di: (i) prevedere che, nei contratti di fornitura, non costituisca subappalto la fornitura di prodotti cd. "a catalogo" ovvero di tutti quei prodotti per i quali non è richiesta una specifica customizzazione; (ii) prevedere l'obbligatoria applicazione dello stesso CCNL dell'appaltatore ai subappaltatori in caso di svolgimento della medesima attività; (iii) prevedere la responsabilità solidale dell'appaltatore solo con riguardo agli obblighi retributivi, contributivi e di sicurezza;
- n. 1 operatore riscontra criticità nell'eliminazione dei limiti al subappalto;
- n. 1 operatore propone di inserire un limite allo sconto nei lavori in subappalto.

#### **14. Suddivisione in lotti**

In materia di suddivisione in lotti, sono pervenuti 2 contributi, segnatamente:

- n. 1 operatore segnala la necessità che la suddivisione debba avvenire su base quantitativa, in modo che l'entità dei singoli appalti corrisponda alla effettiva capacità delle imprese, o su base qualitativa, in relazione alle varie categorie e specializzazioni presenti o in relazione alle diverse fasi realizzative. Laddove non sia possibile suddividere i bandi in lotti per ragioni di carattere tecnico ed economico, richiede di introdurre un meccanismo automatico di riserva di una quota di appalto in favore delle piccole imprese in modo da farle comunque partecipare alle gare per un ammontare consono ai loro fatturati. Attraverso questo meccanismo denominato *common level playing field* si permetterebbe una leale concorrenza tra operatori (i piccoli gareggerebbero con i piccoli e i grandi con i grandi) e si garantirebbe il pluralismo dell'offerta;
- n. 1 operatore rappresenta la necessità di restringere i casi in cui le stazioni appaltanti possano derogare al principio di suddivisione in lotti delle gare.

#### **15. Forme aggregate degli operatori economici**

In materia di forme aggregate degli operatori economici, sono pervenuti n. 5 contributi, in particolare:

- n. 1 operatore propone di definire compiutamente le modalità di qualificazione dei consorzi e di prevedere l'esclusione dalla procedura di gara degli Raggruppamenti temporanei d'Imprese (di seguito, anche RTI), qualora i componenti possiedano già singolarmente i requisiti finanziari e tecnici per la partecipazione alla gara ("RTI sovrabbondante");
- n. 2 operatori evidenziano la necessità di definire con chiarezza le caratteristiche del consorzio stabile, anche al fine di distinguerlo dal consorzio artigianale;
- n. 1 operatore propone di eliminare la facoltà per la stazione appaltante di valutare le modifiche soggettive dei componenti del RTI intervenute nel corso della procedura;
- n. 1 operatore evidenzia: (i) che per i consorzi non necessari il cumulo alla rinfusa non è più limitato alle sole attrezzature e al personale delle consorziate. Le modalità di attestazione saranno stabilite con un futuro regolamento, che riguarderà sia lavori che servizi e forniture. In tale regolamento saranno definite le modalità di cumulo ai fini dell'attestazione SOA (articolo 100, comma 8, lettera c). Fino all'entrata in vigore di quest'ultimo, i requisiti di capacità tecnica e finanziaria sono computati cumulativamente in capo al consorzio, se non già sommati nell'attestazione SOA del consorzio; (ii) che non è più automatica l'esclusione dalla gara del consorziato indicato che partecipa autonomamente alla stessa gara; (iii) l'importanza dell'istituto della cooptazione, uno dei pochi strumenti che le imprese hanno a disposizione per acquisire esperienza in categorie non possedute ma comunque messe a disposizione da altro componente dello stesso raggruppamento.

## **16. Illecito professionale**

Con riferimento all'istituto dell'illecito professionale, sono pervenuti n. 4 contributi, segnatamente:

- n. 3 operatori evidenziano che tale causa di esclusione non dovrebbe essere rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, dovendo costituire una categoria chiusa;
- n. 1 operatore rappresenta le possibili criticità connesse alla mancata identificazione normativa puntuale sia del titolare effettivo del contratto di affidamento sia della figura dell'amministratore di fatto.

## **17. Avvalimento**

In materia di avvalimento, sono pervenuti n. 2 contributi, in particolare:

- n. 1 operatore ha evidenziato l'opportunità di chiarire la formulazione "dotazioni tecniche e le risorse che avrebbero consentito all'operatore economico di ottenere l'attestazione di qualificazione richiesta", soprattutto in riferimento agli appalti di servizi e forniture;
- n. 1 operatore rappresenta l'opportunità di riformulare la previsione inerente alle modalità di verifica della sussistenza dei requisiti di partecipazione in capo all'impresa ausiliaria.
- 

## **18. Qualificazione delle stazioni appaltanti**

Per quanto concerne la disciplina relativa alla qualificazione delle stazioni appaltanti, sono pervenuti n. 3 contributi, in particolare:

- n. 1 operatore ha rappresentato la necessità di prevedere percorsi formativi per le Stazioni appaltanti, unitamente all'introduzione di modelli standard per la raccolta dei dati e di un bando tipo anche per le procedure sottosoglia;
- n. 1 operatore propone l'introduzione di un sistema di qualificazione per le stazioni appaltanti e le centrali uniche di committenza differenziato sia sulla base del valore degli acquisti di lavori, servizi e forniture sia sulla scorta della dimensione demografica dei Comuni, prevedendo una fase transitoria adeguata alla realizzazione degli investimenti del Pnrr. Il medesimo operatore, inoltre, evidenzia l'opportunità di incentivare il ricorso alle Società Pubbliche dello Stato, qualificate di diritto, quali Invitalia spa, per lo svolgimento delle funzioni di Centrali Uniche di Committenza per i Comuni e le Città Metropolitane;
- n. 1 operatore ritiene che non sia coerente con il quadro normativo relativo al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti il fatto che le stazioni appaltanti qualificate di diritto possano, senza alcun concreto accertamento della sussistenza dei requisiti, ampliare la platea dei soggetti deputati a svolgere l'attività di centrali di committenza sulla base di scelte organizzative, di natura squisitamente amministrativa.

## **19. Beni culturali**

Con riferimento alla disciplina prevista per i beni culturali, sono pervenuti n. 2 contributi, segnatamente:

- n. 1 operatore propone di valorizzare l'istituto della verifica preventiva dell'interesse archeologico;
- n. 1 operatore evidenzia la necessità di: (i) limitare il ricorso al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e al subappalto negli affidamenti sottosoglia; (ii) porre una deroga all'obbligo della suddivisione in lotti dell'appalto, in quanto i lavori di restauro dovrebbero costituire in ogni caso un lotto a sé stante.

## **20. Cause di esclusione**

In ordine alle disposizioni in materia di cause di esclusione, sono pervenuti n. 5 contributi, in particolare:

- n. 2 operatori rappresentano l'opportunità che la verifica della sussistenza delle cause di esclusione avvenga in modo automatico tramite il Casellario ANAC ovvero il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico, eliminando ipotesi di esclusione rimesse all'accertamento della Stazione appaltante;
- n. 1 operatore propone che al ricorrere di cause di esclusione facoltative, la stazione appaltante può, nell'esercizio della propria discrezionalità, estromettere l'operatore economico dalla procedura di affidamento, solo previa attività istruttoria, avviando un sub-procedimento di valutazione in contraddittorio con l'operatore economico medesimo;
- n. 1 operatore, con riferimento all'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse negli affidamenti di contratti di appalto di lavori e servizi di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, evidenzia: (i) l'eccessiva compressione della discrezionalità delle stazioni appaltanti nella gestione delle procedure sottosoglia aggiudicate al minor prezzo; (ii) un eccessivo onere motivazionale gravante sulle stazioni appaltanti in relazione alla valutazione dell'assenza del carattere transfrontaliero dell'appalto, quale condizione necessaria ai fini dell'applicazione dell'istituto in esame;
- n. 1 operatore ha evidenziato che, in merito alle cause di esclusione automatica, previste dall'articolo 94 dello schema di Codice dei contratti pubblici, sarebbe necessario: (i) definire meglio l'ambito soggettivo di applicazione riferibile all'ipotesi di esclusione prevista dall'articolo 94, comma 2 (sussistenza di ragioni di decadenza, di sospensione o di divieto previsto dall'articolo 67 del decreto legislativo n. 159/2011 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa); (ii) definire meglio l'ambito di applicazione della causa di esclusione prevista dall'art. 94, comma 5, lett. e) e f) (esclusione per false dichiarazioni o falsa documentazione nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalti oppure ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione).

## **21. Settori Speciali**

Con riferimento alla disciplina dei settori speciali, sono pervenuti n. 3 contributi, nel dettaglio:

- n. 1 operatore ravvisa la necessità di chiarire la definizione di “contratto non strumentale”, nonché di specificare che i suddetti contratti e gli affidamenti di appalto/subappalto effettuati da una stazione appaltante o un ente aggiudicatore ed originati dall’aggiudicazione di una pubblica gara siano affidamenti interamente soggetti al diritto privato;
- n. 1 operatore propone di: (i) estendere le ipotesi di appalto integrato in riferimento ai settori speciali, senza prevedere alcun obbligo di motivazione da parte della Stazione appaltante; (ii) prevedere maggiori margini di autonomia in capo alle stazioni appaltanti operanti nei settori speciali nella definizione delle clausole di revisione dei prezzi; (iii) ridurre gli obblighi di comunicazione delle stazioni appaltanti verso i partecipanti alle procedure di affidamento, nonché eliminare l’obbligo di indicazione del CCNL applicabile all’affidamento;
- n. 1 operatore evidenzia come, per quanto concerne la disciplina relativa alle procedure di gara con sistemi di qualificazione generale degli operatori nei settori speciali, sia necessaria l’introduzione di criteri specifici, al fine di ridurre il margine di discrezionalità rimesso alla stazione appaltante.

## **22. Ristorazione collettiva**

Per quanto concerne la materia della ristorazione collettiva, sono pervenuti n. 2 contributi, in particolare:

- n. 1 operatore ha rappresentato la necessità di: (i) vincolare il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa con quello del prezzo o costo fisso in grado di concentrare le competizioni degli operatori sulla componente qualitativa, affinché non venga vanificato il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa; (ii) escludere dai documenti di gara tutte le attività non direttamente o strumentalmente connesse alla produzione ed alla somministrazione dei pasti;
- n. 1 operatore rileva che il modello di gara relativo ai servizi sostitutivi di mensa appare non sostenibile per gli esercizi convenzionati.

## **23. ANAC**

Per quanto concerne la definizione delle competenze dell’ANAC in materia dei Contratti Pubblici, sono pervenuti n. 3 contributi, in dettaglio:

- n. 1 operatore ha rappresentato l’opportunità di: (i) individuare in apposite previsioni normative i casi o le tipologie di provvedimenti, anche relativi alla fase esecutiva, con riferimento ai quali l’ANAC esercita i propri poteri anche di impugnativa; (ii) circoscrivere i poteri di ANAC ai contratti ricadenti nell’ambito di applicazione del Codice;
- n. 1 operatore propone: (i) che l’ANAC, oltre ad essere titolare in via esclusiva della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, sviluppi e gestisca i servizi abilitanti l’ecosistema nazionale di *e-procurement*; (ii) di rafforzare la funzione consultiva di ANAC; (iii) di introdurre un obbligo di trasmissione dei dati relativi alle procedure di affidamento in capo alle stazioni appaltanti, le quali rispondono in caso di mancata trasmissione;

- n. 1 operatore rileva la necessità di ampliare, nel settore concessorio, il novero delle competenze riservate all'ANAC, con particolare riferimento all'attività di supporto dell'Autorità mediante la sottoscrizione di protocolli di intesa.

#### **24. Collegio consultivo tecnico**

Con riferimento al collegio consultivo tecnico (di seguito, anche "CCT"), sono pervenuti n. 3 contributi, in particolare:

- n. 2 operatori ravvisano l'esigenza di ridefinire il ruolo del CCT nelle fasi della procedura, prevedendo, ad esempio, il ricorso al collegio solo in caso di accordo delle parti;
- n. 1 operatore propone di prevedere nella documentazione di gara l'obbligo di costituire il collegio consultivo tecnico solo nel momento in cui appaia evidente l'insorgere delle controversie non risolvibili mediante l'utilizzo dei normali strumenti messi a disposizione dal Codice.

#### **25. Contenzioso**

In materia di contenzioso, n. 1 operatore propone di demandare all'ANAC la previsione di una disciplina recante meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a disincentivare la proposizione di ricorsi amministrativi inammissibili o palesemente infondati e a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'aggiudicatario.

#### **26. Garanzie**

Con riferimento alla disciplina delle garanzie, sono pervenuti n. 2 contributi, nel dettaglio:

- n. 1 operatore evidenzia l'esigenza di prevedere che la stazione appaltante, ove preveda la richiesta di garanzie a propria tutela, possa determinarne liberamente i contenuti, nonché i requisiti dei garanti, in ogni caso nel rispetto dei principi generali in materia;
- n. 1 operatore propone di delimitare il perimetro di applicazione della garanzia provvisoria in caso di procedure, anche ad evidenza pubblica, aggiudicate con il criterio del minor prezzo.

#### **27. Qualificazione degli operatori economici**

Con riferimento alla disciplina relativa alla qualificazione degli operatori economici, sono pervenuti 2 contributi, nel dettaglio:

- n. 1 operatore propone: (i) di mantenere il vigente sistema di qualificazione posto che lo stesso ha sempre garantito una tutela contro i comportamenti illeciti e fraudolenti; (ii) che le verifiche non vengano eseguite a campione ma in relazione all'interessa della documentazione consegnata dall'impresa; (iii) di prevedere la possibilità del ricorso all'avvalimento stabile per le imprese controllate o collegate di cui all'articolo 2359 del codice civile;
- n. 1 operatore rappresenta come nello schema di Codice non risulti riprodotta la disposizione di cui all'articolo 84, comma 4, del decreto legislativo 50/2016 e, pertanto, ritiene opportuno inserire una disposizione che chiarisca l'obbligo per le SOA di attestare l'insussistenza dei motivi di esclusione automatici di cui

all'articolo 94 dello schema di Codice, qualora si consideri tale verifica a cura delle SOA comunque necessaria.

### **28. Servizi di ricerca e sviluppo**

In materia di servizi di ricerca e sviluppo, n. 1 operatore propone di chiarire la nozione di "appalto pre commerciale", in considerazione della potenziale sovrapposizione con i servizi di ricerca e sviluppo di cui all'art. 158 (che non richiama la Comunicazione della Commissione Europea COM 799 (2007) del 14/12/2007).

### **29. Livelli di progettazione**

Per quanto concerne i livelli di progettazione, sono pervenuti n. 2 contributi, in dettaglio:

- n. 1 operatore propone di chiarire che l'obbligo di scorporare i costi della sicurezza dal costo dell'importo assoggettato a ribasso, come attualmente disposto dall'ultimo periodo del comma 16 del citato art. 23 e come, peraltro, espressamente previsto dalla legge delega n. 78/2022, nonché la non assoggettabilità al ribasso dei costi della manodopera;
- n. 1 operatore evidenzia come, con riferimento alle modalità di calcolo dei corrispettivi, nei casi di omissione dei livelli di progettazione, si sarebbe riscontrata una diffusa prassi di mancata indicazione, nell'ambito del suddetto calcolo, delle prestazioni afferenti a livelli progettuali inferiori all'esecutivo.

### **30. Opere a scomputo**

In merito alla tematica relativa alle c.d. "opere a scomputo", n. 1 operatore evidenzia l'importanza di prevedere una disciplina *ad hoc* (fino ad ora non presente) per l'affidamento dei lavori pubblici relativi alle opere di urbanizzazione primarie "a scomputo".

### **31. Regime transitorio**

Per quanto concerne le previsioni in ambito del regime transitorio, n. 1 operatore rappresenta la necessità di introdurre una specifica disposizione che disciplini i lavori relativi ad infrastrutture strategiche autorizzate ai sensi dell'articolo 161 del decreto legislativo n. 163/2006.

### **32. Accordi quadro in materia di progettazione**

In relazione alla disciplina generale degli accordi quadro, n. 1 operatore evidenzia: (i) la necessità di circoscrivere i limiti applicativi dell'istituto, con particolare riferimento agli accordi quadro aventi ad oggetto servizi di natura intellettuale e servizi tecnici di progettazione; (ii) la necessità di chiarire il rapporto fra accordo quadro e progettazione semplificata consentita, in via transitoria, solo per gli appalti di manutenzione ordinaria e straordinaria che non prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti.

### **33. Servizi di architettura ed ingegneria**

Con riferimento al tema dei servizi di architettura ed ingegneria, n. 1 operatore suggerisce di riprendere il contenuto dell'articolo 24, comma 2, del decreto legislativo n. 50/2016, rimandando, pertanto, ad un decreto ministeriale la definizione dei requisiti richiesti per tali soggetti. Inoltre, nella disposizione di legge da inserire all'interno del nuovo codice, si potrebbero prevedere i principi ai quali attenersi nell'individuazione dei requisiti stessi, con particolare riferimento all'incompatibilità del direttore tecnico delle società di ingegneria e al superamento del Casellario delle società di ingegneria e professionali.

### **34. Procedure per l'affidamento**

In riferimento alle procedure di affidamento, sono pervenuti n. 2 contributi, in dettaglio:

- n. 1 operatore propone di semplificare e chiarire l'ambito applicativo della procedura in caso di affidamento di somma urgenza;
- n. 1 evidenza come la normativa attualmente applicabile prevede che le spese generali dell'appaltatore siano determinate percentualmente nella misura compresa tra il 13% e il 17%. Tale percentuale non è più coerente alle molteplici e complesse attività che l'appaltatore deve effettuare per realizzare l'opera. Inoltre, in caso di prolungamento della durata dell'appalto non dipendente da responsabilità dell'appaltatore, nelle more di accertare esattamente la misura dei maggiori oneri spettantigli, andrebbe prevista una misura minima di indennizzo – da sottoporre a conguaglio – a favore dell'appaltatore per i maggiori oneri indiretti che lo stesso deve sopportare nel tempo.

### **35. Affidamenti dei concessionari**

In merito agli affidamenti dei concessionari, n. 1 operatore evidenzia l'opportunità di precisare le modalità di calcolo delle quote nonché chiarire le competenze di ANAC (che sembrano limitate a stabilire le sole modalità di calcolo delle quote).

### **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

Nel periodo di novembre è stato costituito un gruppo di lavoro presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che ha potuto valutare il contenuto di una prima bozza di proposta predisposta dal Consiglio di Stato, le valutazioni del gruppo di lavoro sono state partecipate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Inoltre, nelle osservazioni fatte pervenire al Consiglio di Stato si è tenuto conto dell'esito della consultazione sopra riportata.