

Il Nuovo Codice dei Contratti Pubblici

Le principali novità
In pillole



ADP

Senatore Antonio De Poli



Sommario

1. Responsabile unico del progetto
2. Digitalizzazione
3. Programmazione e progettazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale
4. Dibattito pubblico
5. Progettazione
6. Appalto integrato
7. Procedure di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea
8. Suddivisione in lotti
9. Revisione prezzi
10. Qualificazione delle stazioni appaltanti
11. Consorzi
12. Svolgimento delle procedure
13. Subappalto
14. Garanzie
15. Disposizioni per alcuni contratti dei settori ordinari
16. Partenariato pubblico-privato
17. Concessioni
18. Contraente generale (general contractor)
19. Contenzioso e governance
20. Disposizioni transitorie, di coordinamento e abrogazioni

01

**Responsabile unico
del progetto**



1. RESPONSABILE UNICO DEL PROGETTO (artt. 15 - 16)

Viene ridisegnata la figura del RUP, che diventa ora un **responsabile di progetto** e non di procedimento, al fine di circoscriverne gli ampi margini di discrezionalità ed evitare un'eccessiva concentrazione di compiti e funzioni, spesso di difficile gestione nella pratica.

Per sostenere le piccole stazioni appaltanti che spesso hanno difficoltà ad individuare il RUP tra il personale di ruolo, si prevede espressamente la possibilità che **le funzioni di RUP siano affidate ai dipendenti in servizio anche con contratti a tempo determinato** tra coloro in possesso di competenze professionali adeguate.

Data la delicatezza dei compiti e delle pesanti responsabilità connesse al suo ruolo, si prevede la facoltà per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti di nominare un responsabile per ogni singola fase, che può essere di grande ausilio nella gestione dell'intervento pubblico. Si procede ad una **perimetrazione dei poteri** del RUP, a titolo esemplificativo, in sede di approvazione degli atti di gara, di valutazione dell'anomalia delle offerte, e così via. A tal fine, con particolare riferimento alla fase esecutiva, viene garantita la possibilità per l'esecutore di **emettere fatture anche al momento dell'adozione dello stato di avanzamento lavori**, non essendo tale attività subordinata al rilascio del certificato di pagamento da parte del RUP.

1. RESPONSABILE UNICO DEL PROGETTO (artt. 15 - 16)

Si semplificano gli adempimenti a carico delle stazioni appaltanti sull'adozione del **piano di formazione del personale**, prevedendo che il piano non sia adottato contestualmente, ma in coerenza, con il programma degli acquisti e dei lavori.

Viene recepita la nozione eurounitaria di **conflitto di interessi**, che, tuttavia, viene deregolamentata e semplificata, in linea con la giurisprudenza nazionale in materia.

Nonostante le criticità sollevate dall'ANAC, la norma non riduce il presidio anticorruzione, che anzi resta invariato e viene esteso con più chiarezza alla fase di esecuzione e ai soggetti non dipendenti della pubblica amministrazione. Resta escluso il riferimento al conflitto di interessi potenziale previsto dalla normativa europea.

02

Digitalizzazione



2. DIGITALIZZAZIONE (artt. 19 - 36)

La **digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti** rappresenta la vera novità del Codice, che richiederà, tuttavia, uno sforzo organizzativo da parte delle amministrazioni ai fini dell'adeguamento e della transizione tecnologica.

Non a caso, tra gli obiettivi più rilevanti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è ricompreso quello di definire le modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni, alla luce dei principi di interoperabilità e interconnettività (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 (art. 22).

Assumono un ruolo centrale la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)** (art. 23), 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** (art. 24), nell'ambito del quale saranno inseriti i dati e le informazioni per la verifica dei requisiti generali e speciali degli operatori economici che intendano partecipare alle gare.

2. DIGITALIZZAZIONE (artt. 19 - 36)

Tutte le procedure saranno realizzate utilizzando le **piattaforme di approvvigionamento digitale**, costituite dall'insieme dei servizi e dei sistemi informatici, interconnessi e interoperanti (art. 25). La competenza a definire le regole tecniche delle piattaforme digitali è demandata all'AGID, di intesa con l'ANAC e la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 26).

Vengono introdotte novità rilevanti riguardo il **sistema di pubblicità legale degli atti**, in osservanza delle disposizioni comunitarie. La documentazione di gara è resa disponibile attraverso le piattaforme digitali e i siti istituzionali delle stazioni appaltanti (art. 27).

Si prevede l'invio unico dei dati da parte delle stazioni appaltanti all'ANAC, sempre tramite piattaforma digitale, per ottemperare agli obblighi di trasparenza (art. 28).

Le stazioni appaltanti potranno ricorrere a **procedure automatizzate** e utilizzare soluzioni tecnologiche innovative (art. 29).

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 (art. 31).

2. DIGITALIZZAZIONE (artt. 19 - 36)

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 (art. 35).

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 oggetto di oscuramento (art. 36).

Al fine di attuare il processo di digitalizzazione dell'intero ciclo di vita del contratto e velocizzare le relative procedure di esecuzione, la direzione dei lavori si avvale di modalità di **gestione informativa digitale delle costruzioni** e assicura la correlazione con modelli informativi prodotti e aggiornati nel corso dell'esecuzione dei lavori sino al collaudo (all. II.14).

2. DIGITALIZZAZIONE (artt. 19 - 36)

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.

Alla luce del cronoprogramma definito per la completa digitalizzazione del ciclo di vita del contratto, incidente anche sull'efficacia delle misure relative alla qualificazione delle stazioni appaltanti, si è previsto un puntuale **regime transitorio** grazie al quale potrà essere scongiurato il blocco delle attività amministrative per l'impossibilità oggettiva da parte delle stazioni appaltanti, soprattutto medie-piccole, di disporre degli adeguati strumenti interoperabili.

03

Programmazione



3. PROGRAMMAZIONE (artt. 38-39)

L'iter di approvazione dei progetti è stato semplificato, uniformandolo alla disciplina delle semplificazioni introdotte per le opere PNRR. In particolare, si è previsto che nel corso della conferenza dei servizi siano acquisite le risultanze della valutazione di assoggettabilità alla verifica preventiva dell'interesse archeologico.

Se da tale valutazione emerge l'esistenza concreta di un interesse archeologico, le conseguenti verifiche della sovrintendenza saranno svolte contestualmente (e non successivamente) all'*iter* ordinario di approvazione del progetto, nel rispetto del cronoprogramma dell'opera e comunque non successivamente all'inizio dei lavori (art. 38).

È stato inoltre precisato che l'intesa fra gli enti interessati alla localizzazione dell'opera ha effetto di **variante agli strumenti urbanistici vigenti** e comprende la valutazione di assoggettabilità alla verifica preventiva dell'interesse archeologico, oltre che il provvedimento di VIA, i necessari titoli abilitativi, la dichiarazione di pubblica utilità nonché il vincolo preordinato all'esproprio.

3. PROGRAMMAZIONE (artt. 38-39)

In sede di conferenza dei servizi funzionale all'approvazione del progetto, al fine di semplificare e assicurare la completezza dell'istruttoria e il rispetto dei principi della leale collaborazione, dell'economicità e del buon andamento della pubblica amministrazione, si è previsto che il **dissenso qualificato** delle varie amministrazioni coinvolte sia valutato tenendo conto soltanto delle circostanze del caso concreto, assicurando, al contempo, una precisa quantificazione dei costi occorrenti per il superamento degli ostacoli alla realizzazione dell'opera.

Viene introdotto un **nuovo sistema di programmazione per le opere prioritarie**, riprendendo i contenuti essenziali della legge obiettivo, ai fini della modernizzazione e dello sviluppo del Paese (art. 39).

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 il monitoraggio costante** nella realizzazione dell'intervento.

3. PROGRAMMAZIONE (artt. 38-39)

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

Il procedimento di progettazione introdotto è analogo a quello di cui all'articolo 38, con due peculiarità:

- **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 presso il Consiglio Superiore dei lavori pubblici **un comitato speciale** dedicato all'esame di tali progetti;
- è introdotto **un meccanismo di superamento del dissenso qualificato**, attraverso 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.

04

Dibattito pubblico



4. DIBATTITO PUBBLICO (art. 40)

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 sono valutati ai fini dell'elaborazione dei successivi livelli di progettazione.

4. DIBATTITO PUBBLICO (art. 40)

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.

05

Progettazione



5. PROGETTAZIONE (artt. 41 - 47)

Si riduce il numero dei livelli di progettazione da tre a due: 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.

Nello specifico, il PFTE recepisce il vecchio progetto definitivo, fornendo gli aspetti tecnici ed economici utili al successivo avanzamento dell'opera. Gli elementi di dettaglio vengono, invece, definiti con il progetto esecutivo.

I livelli di progettazione sono descritti nell'allegato al codice, che stabilisce il contenuto minimo del quadro delle necessità e del documento di indirizzo della progettazione redatto dal RUP.

In dettaglio, tale documento descrive i passaggi tecnici ed amministrativi dell'*iter* progettuale e indica i criteri di approvvigionamento di materiali idonei a garantire il rispetto dei criteri ambientali minimi e i diritti dei lavoratori.

Viene, inoltre, previsto il progressivo ricorso a metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni.

5. PROGETTAZIONE (artt. 41 - 47)

Per ragioni di certezza e coerenza nei tempi e nei metodi di rilevazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni utilizzati, è previsto che **la formazione e l'aggiornamento dei prezziari regionali** – che sono utilizzati per quantificare il costo delle opere pubbliche - siano definiti in un apposito allegato al codice (l.14). Tale allegato intende porre a servizio del settore delle costruzioni un sistema informativo, finalizzato a promuovere il confronto e la fruibilità dei contenuti dei prezziari in termini di prezzi, risorse e norme tecniche di riferimento (art. 41).

Il **processo di verifica** avviene “in corso d’opera”, ovvero durante tutte le fasi del progetto, prodromiche alle procedure di affidamento (art. 42).

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 rispetto a quelli in cui può essere previsto facoltativamente (art. 43).

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 (art. 45).

5. PROGETTAZIONE (artt. 41 - 47)

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono bandire **concorsi di progettazione e di idee** che abbiano ad oggetto progetti o 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 (art. 46).

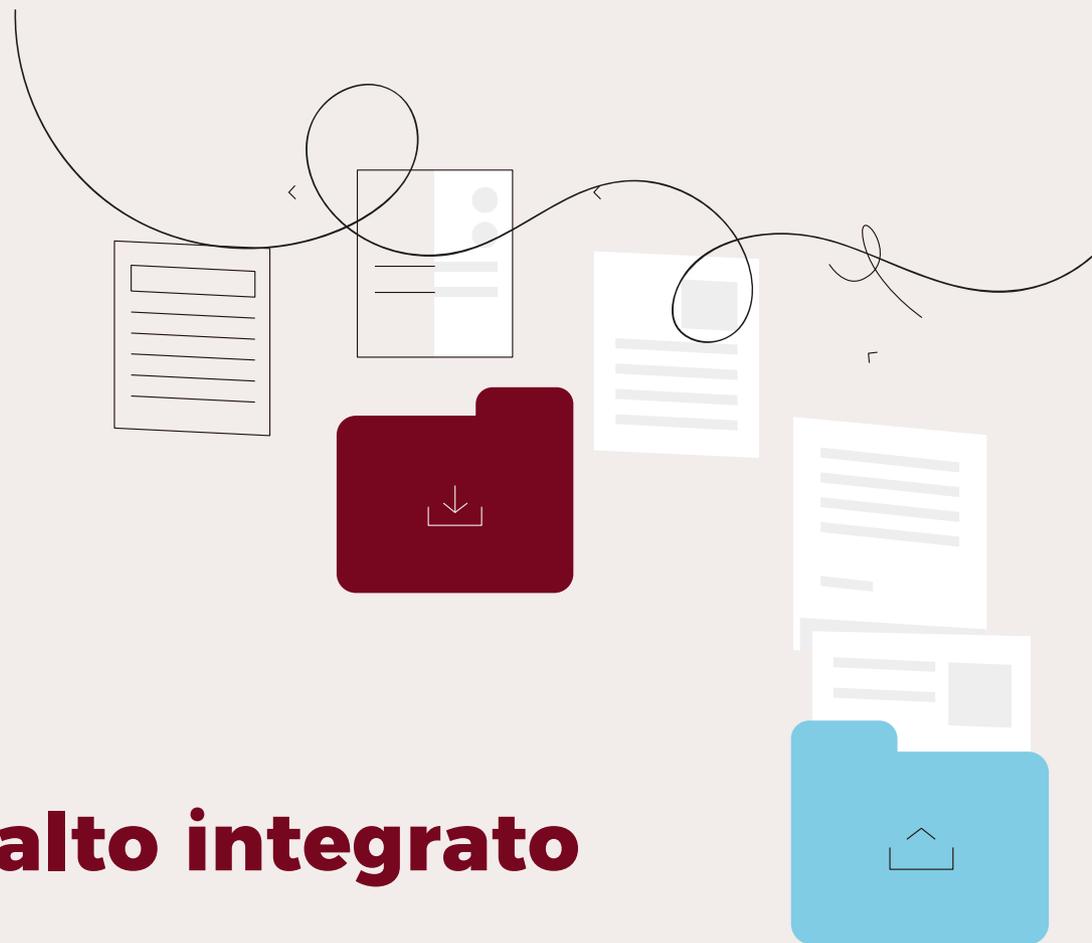
Il **Consiglio superiore dei lavori pubblici** esprime **pareri**:

- **obbligatori**, esclusivamente sui progetti di fattibilità tecnica ed economica di competenza statale e sulle altre opere finanziate per almeno il 50% dallo Stato;
- **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 tecnica ed economica nei casi indicati dalla norma (art. 47).

06

Appalto integrato



6. APPALTO INTEGRATO (art. 44)

Per le stazioni appaltanti qualificate viene **liberalizzato lo strumento dell'appalto integrato**, che consente l'affidamento della progettazione e dell'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.

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

6. APPALTO INTEGRATO (art. 44)

La stazione appaltante verifica la correttezza della documentazione progettuale nel corso dell'*iter* amministrativo e l'esecuzione dei lavori può iniziare solo dopo l'avvenuta approvazione del progetto esecutivo.

In dettaglio, l'attività di verifica della progettazione è assicurata tramite **organismi esterni di controllo** per i lavori di importo superiore alla soglia europea.

Al fine di 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.

07

**Procedure di importo
inferiore alle soglie
di rilevanza europea**



7. PROCEDURE DI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE DI RILEVANZA EUROPEA (artt. 48 - 55)

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.

Viene recepito il **principio di rotazione degli affidamenti** elaborato in via giurisprudenziale, prevedendo un obbligo di motivazione in caso di scostamento dal medesimo da parte della stazione appaltante (art. 49).

Sono precisati i termini di conclusione delle **procedure di affidamento** dei contratti sottosoglia, prevedendo, tra l’altro, che la stipula contrattuale dovrà intervenire entro 30 giorni decorrenti dall’aggiudicazione (art. 50).

La disciplina delle procedure per l’affidamento dei contratti sottosoglia contiene la distinzione tra affidamenti diretti e procedure negoziate senza bando, con relative soglie.

Al fine di assicurare l’attuazione dei principi di concorrenza, trasparenza e massima partecipazione, per la selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, è stato previsto che il **metodo di estrazione casuale** dei nominativi possa essere utilizzato dalle stazioni appaltanti solamente in **circostanze del tutto residuali ed eccezionali**, laddove non risultino praticabili altri metodi di selezione.

7. PROCEDURE DI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE DI RILEVANZA EUROPEA (artt. 48 - 55)

Per gli affidamenti da 1 milione di euro fino alla soglia europea (pari a circa 5,3 milioni di euro), **è stato eliminato l'obbligo motivazionale** nel caso in cui le stazioni appaltanti scelgano di ricorrere alle procedure di gara anziché alle procedure negoziate.

Si consente l'esecuzione anticipata del contratto, indipendentemente dalla sussistenza di ragioni d'urgenza.

Nel caso di aggiudicazione dei contratti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si prevede la partecipazione del RUP alla **Commissione giudicatrice**, anche in qualità di presidente (art. 51).

Viene semplificato il meccanismo di **controllo sul possesso dei requisiti** dei partecipanti nel caso dell'affidamento diretto di importo inferiore a 40.000 euro, attraverso la previsione del ricorso a dichiarazioni sostitutive da parte degli operatori economici (art. 52).

7. PROCEDURE DI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE DI RILEVANZA EUROPEA (artt. 48 - 55)

Particolarmente innovativa la disciplina sulla **esclusione automatica delle offerte anomale**, circoscritta ai soli affidamenti di lavori e di servizi (art. 54).

Al fine di preservare la discrezionalità della PA, è prevista la possibilità per le stazioni appaltanti di scegliere se rendere conoscibile o meno al momento della pubblicazione del bando **il metodo prescelto per l'individuazione delle offerte anomale**.

In caso contrario, le pubbliche amministrazioni indicheranno, in sede di valutazione delle offerte, il metodo per definire la soglia di anomalia sorteggiato fra quelli individuati nell'allegato II.2.

Per soddisfare esigenze di celerità, è stata, infine, esclusa l'applicazione dei **termini dilatori** a taluni casi espressamente richiamati dal codice (art. 55).

08

Suddivisione in lotti



8. SUDDIVISIONE IN LOTTI (art. 58)

Viene introdotto il concetto della c.d. **suddivisione quantitativa** al fine di garantire l'effettiva partecipazione alle gare delle micro, piccole e 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.

In funzione dell'interesse pubblico, anche di natura organizzativa, ad una efficiente ed efficace esecuzione delle prestazioni oggetto dell'appalto, la **suddivisione in lotti dell'affidamento** diviene la **modalità generale per effettuare procedure di evidenza pubblica**, prevedendo un obbligo di motivazione nel bando o nell'avviso di indizione della gara in caso di mancata suddivisione.

Una stazione appaltante può, inoltre, **limitare il numero massimo di lotti** per i quali è consentita l'aggiudicazione al medesimo concorrente per 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.

09

Revisione prezzi



9. REVISIONE PREZZI (art. 60)

Viene reso **obbligatorio l'inserimento della clausola di revisione prezzi** nei documenti di gara. Tale clausola si attiva automaticamente nel momento in cui l'incremento prezzi determina una **variazione dell'importo del contratto superiore al 5%**, per un importo pari all'80% della variazione stessa, in relazione alle prestazioni da eseguire in maniera prevalente. Si è, inoltre, determinato *ex lege* il contenuto degli indici sintetici di rilevazione, che devono essere pubblicati, unitamente alla relativa metodologia di calcolo, sul portale istituzionale ISTAT, con l'obiettivo di rendere tali indici conoscibili e verificabili *ex ante* da parte di tutti gli operatori pubblici e privati.

Il finanziamento dei maggiori oneri derivanti dalla revisione dovrà avvenire nel rispetto delle procedure contabili di spesa. In particolare, nel limite del 50%, 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 e adeguamento, non sufficienti a fronteggiare incrementi eccezionali dei prezzi.

10

Qualificazione delle stazioni appaltanti



10. QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI (art. 62 e 63)

Gli articoli 62 e 63, “sostitutivi” degli articoli 37, 38 e 39 del decreto legislativo n. 50 del 2016, delineano il quadro dei soggetti del sistema dei contratti pubblici, con l’indicazione delle attività che possono compiere e del ruolo che rivestono le centrali di committenza e le stazioni appaltanti qualificate.

Il precedente sistema di qualificazione non ha mai ricevuto attuazione, non essendo stato adottato il d.P.C.M. previsto all’art. 38, comma 2, del d. lgs. n. 50 del 2016. Il nuovo codice tiene conto dell’**impegno PNRR in tema di riqualificazione** delle stazioni appaltanti e delle **Linee guida approvate dall’ANAC** con deliberazione 28 settembre 2022, n. 441.

Il sistema delineato prevede, pertanto, un **procedimento semplificato di individuazione della stazione appaltante qualificata** e di natura **“aperta”**: tutti i soggetti che siano muniti dei requisiti necessari ottengono la qualificazione. Nel dettaglio, si è introdotta una misura acceleratoria che consentirà all’ANAC di individuare d’ufficio dopo un solo rifiuto (e non più tre) la stazione appaltante qualificata che dovrà svolgere la procedura di affidamento o esecuzione, in nome e per conto di una piccola stazione appaltante. L’individuazione da parte della stazione appaltante non qualificata della stazione appaltante qualificata è, inoltre, resa più trasparente attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell’ANAC di tutte le informazioni relative allo svolgimento di attività di committenza.

10. QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI (art. 62 e 63)

La disciplina dei **poteri delle stazioni appaltanti non qualificate** è volta a garantire un nucleo essenziale di competenze comuni, che devono essere possedute da tutte le amministrazioni aggiudicatrici ed enti concedenti a prescindere dalla loro dimensione. In tal modo si persegue l'obiettivo di evitare il sovraccarico di compiti per le centrali di committenza, assicurando la complessiva sostenibilità del sistema fin dal suo avvio.

La qualificazione per progettazione e affidamento è disegnata facendo riferimento a **tre livelli di qualificazione** e ai **relativi requisiti**, che sono declinati specificamente dalle Linee guida approvate dall'ANAC, recepite nell'allegato II.4 al codice.

Per i lavori si è elevata la soglia minima della qualificazione obbligatoria da 150 mila a 500 mila euro. Le linee guida ANAC adottate il 28 settembre 2022 in attuazione del PNRR fissavano la soglia minima della qualificazione a 150.000 euro. La modifica si è resa, però, opportuna in considerazione del valore (140.000 euro) fissato dal codice in relazione agli affidamenti di servizi e forniture.

10. QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI (art. 62 e 63)

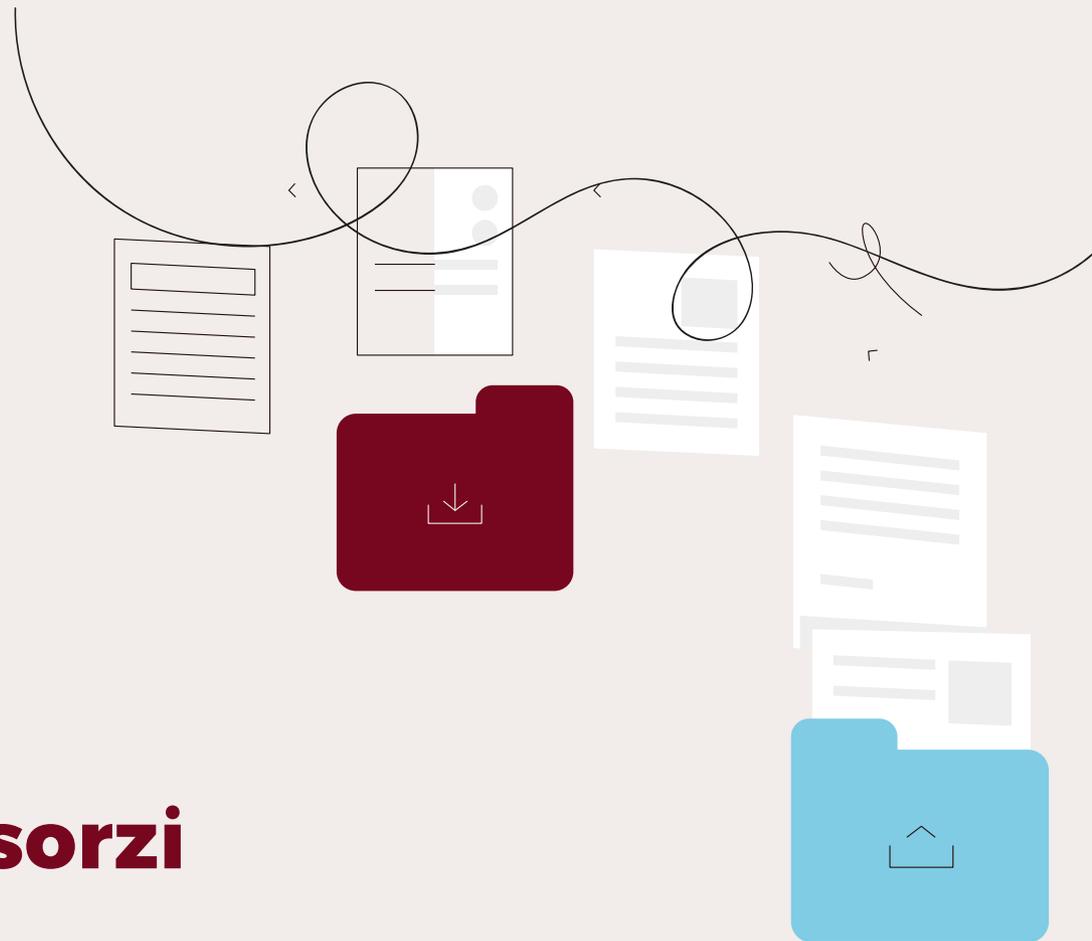
È stato implementato il sistema di **iscrizione di diritto** nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate. Ulteriori iscrizioni di diritto possono essere disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita l'ANAC, previa intesa in sede della Conferenza unificata.

In via transitoria, fino al 30 giugno 2024, **è stato ampliato il novero delle stazioni appaltanti qualificate con riserva**: oltre alle Province, anche le unioni di Comuni, le città metropolitane, i comuni capoluogo e le Regioni potranno svolgere dal 1° luglio 2023 al 1° luglio 2024 le procedure di affidamento in nome e per conto delle piccole stazioni appaltanti.

Tale ampliamento consentirà di evitare possibili stalli nello svolgimento delle procedure di evidenza pubblica dopo l'entrata in vigore delle disposizioni sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, che rappresenta una delle grandi novità del codice.

11

Consorzi



11. CONSORZI (art. 67)

In materia di consorzi, si è proceduto alla ridefinizione delle regole inerenti ai **requisiti di capacità tecnica e finanziaria per la partecipazione dei consorzi alle procedure di affidamento**, ponderando, nel quadro normativo di riferimento, le finalità mutualistiche e pro-concorrenziali proprie dell'istituto consortile con l'attuazione effettiva dei principi di concorrenza, trasparenza, *par condicio* e apertura al mercato, che presidiano il corretto, conforme ed efficace esperimento degli affidamenti di contratti pubblici.

Le modifiche apportate rispetto alla disciplina previgente riguardano, in particolar modo, **l'attestazione del possesso e la comprova dei requisiti** richiesti ai fini della qualificazione dei consorzi di cooperative, dei consorzi di artigiani e dei consorzi stabili.

Si è proceduto a valorizzare il ruolo dei **consorzi di cooperative** e dei **consorzi tra imprese artigiane**, equiparandone la disciplina e allineandola rispetto a quella dei consorzi stabili. Tale equiparazione si è resa opportuna in quanto entrambe le tipologie di consorzio svolgono il medesimo ruolo di garanzia di accesso al mercato per molte PMI in vista del perseguimento di uno scopo mutualistico.

11. CONSORZI (art. 67)

In dettaglio, sono state distinte le regole da applicare in funzione delle diverse fasi che interessano la qualificazione dei consorzi in caso di lavori.

Segnatamente, nella fase di ottenimento della attestazione di qualificazione innanzi alle SOA, è possibile far valere in via generale il cd. “**cumulo alla rinfusa**” (ovverosia far valere i requisiti di tutte le consorziate, oltre a quelli maturati in proprio dal consorzio).

Nella fase di partecipazione alle procedure di gara, ai fini della attestazione dei requisiti richiesti per la singola gara, viene, invece, circoscritta la possibilità, da parte dei consorzi, di fare ricorso ai requisiti delle consorziate con riguardo ai soli requisiti di quelle indicate come esecutrici.

12

Svolgimento delle procedure



12. SVOLGIMENTO DELLE PROCEDURE (artt. 77 - 112)

Con riguardo alla fase di svolgimento delle procedure, vengono individuati i documenti necessari e i termini per la presentazione delle offerte. A tal proposito, si prevede che, ai fini della selezione della migliore offerta nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, venga nominata una **commissione giudicatrice**, presieduta e composta da dipendenti della stazione appaltante o delle amministrazioni beneficiarie dell'intervento che siano in possesso di adeguate competenze professionali. Quale ipotesi residuale, viene, altresì, previsto che, in mancanza di adeguate professionalità in organico, l'amministrazione possa scegliere i componenti della commissione anche tra funzionari di altre amministrazioni e, in caso di documentata indisponibilità, tra professionisti esterni.

Sono state tipizzate le **cause di esclusione** legate all'assenza di requisiti in capo agli operatori economici, distinguendole a seconda del loro effetto automatico o meno. In un'ottica garantista, si è **eliminato il riferimento al c.d. patteggiamento** fra le cause automatiche di esclusione dell'operatore economico dalla gara.

Si è, inoltre, proceduto ad una razionalizzazione e semplificazione delle **cause di esclusione non automatica** dalle gare, anche attraverso una maggiore **tipizzazione delle ipotesi di illecito professionale**.

12. SVOLGIMENTO DELLE PROCEDURE (artt. 77 - 112)

Viene espressamente garantita la possibilità per le imprese controllate o collegate di ricorrere al contratto di **avvalimento**.

In merito alla selezione delle offerte, viene messo a regime il meccanismo della cd. **inversione procedimentale**, ovvero la possibilità che la stazione appaltante proceda all'apertura delle buste dell'offerta tecnica ed economica e, solamente a seguito della loro valutazione, alla verifica della documentazione amministrativa.

A tal riguardo, si precisa che le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e di idee sulla base del criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o dell'elemento prezzo o del costo. Al fine di assicurare l'effettiva individuazione di tale rapporto, la stazione appaltante valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. Per quanto concerne i **contratti ad alta intensità di manodopera**, è stato stabilito un tetto massimo per il punteggio economico entro il **limite del 30%**.

12. SVOLGIMENTO DELLE PROCEDURE (artt. 77 - 112)

Le procedure relative agli affidamenti di appalti pubblici possono, inoltre, prevedere, nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito, **criteri premiali volti a favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese** nella valutazione dell'offerta.

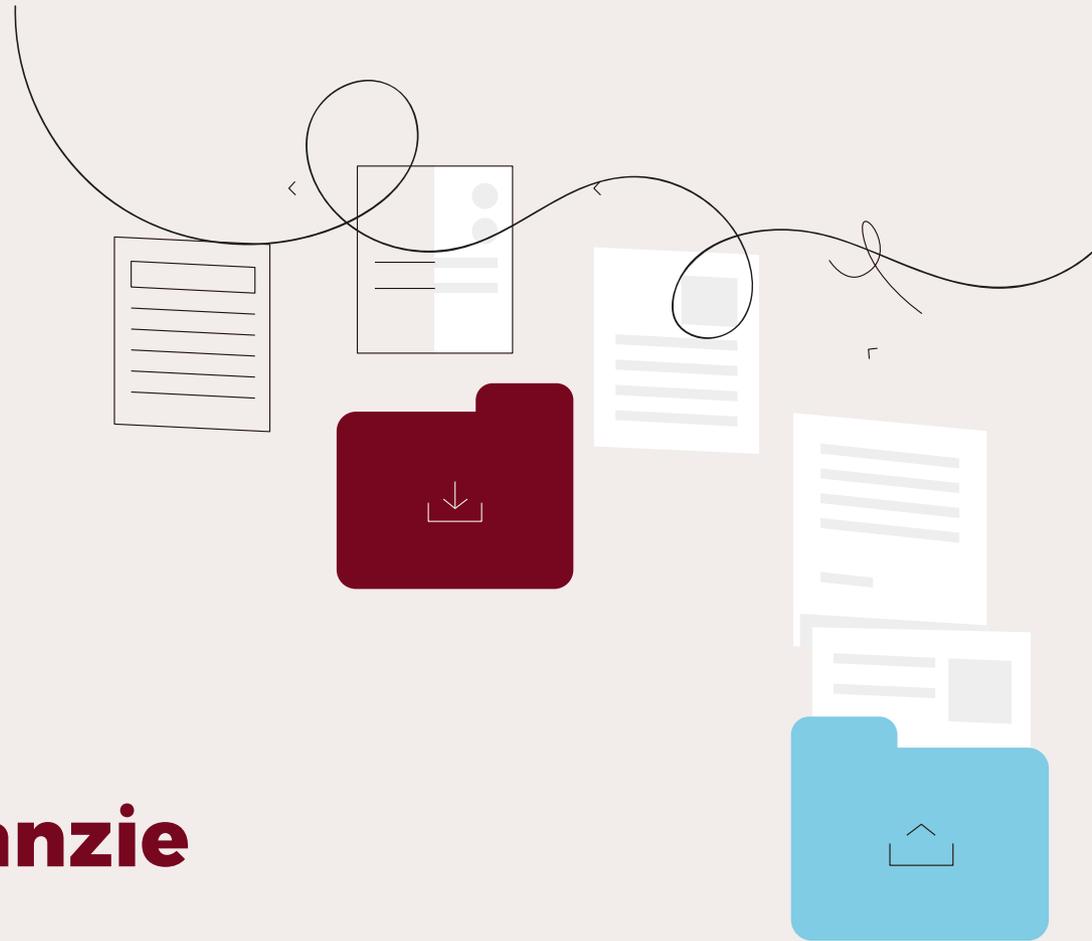
Al fine di **salvaguardare le forniture italiane ed europee dalla concorrenza sleale di paesi terzi**, fra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, viene previsto che può essere considerato quale criterio premiale, in relazione a ciascuna delle voci merceologiche che compongono l'offerta, il valore percentuale dei prodotti originari di Paesi UE, rispetto al valore totale dei prodotti che compongono l'offerta.

Per analoghe ragioni, è stata introdotta una clausola volta a promuovere, per le prestazioni dipendenti dal **principio di prossimità**, l'affidamento ad operatori economici con sede operativa nell'ambito territoriale di riferimento per incentivare la partecipazione delle imprese del territorio interessato dall'opera.

.

13

Garanzie



13. GARANZIE (artt. 53, 117, 118)

Per quanto concerne la tematica delle **garanzie a corredo dell'offerta**, rispetto al codice previgente, si è proceduto alla **riduzione del relativo importo percentuale** (dal 2% all'1%), prevedendo, altresì, che è facoltà della stazione appaltante non richiedere la garanzia definitiva per l'esecuzione dei contratti di importo inferiore alle soglie europee oppure di pari importo a valere su un accordo quadro. In tali casi, quando richiesta, la garanzia definitiva è pari al 5% dell'importo contrattuale (art. 53).

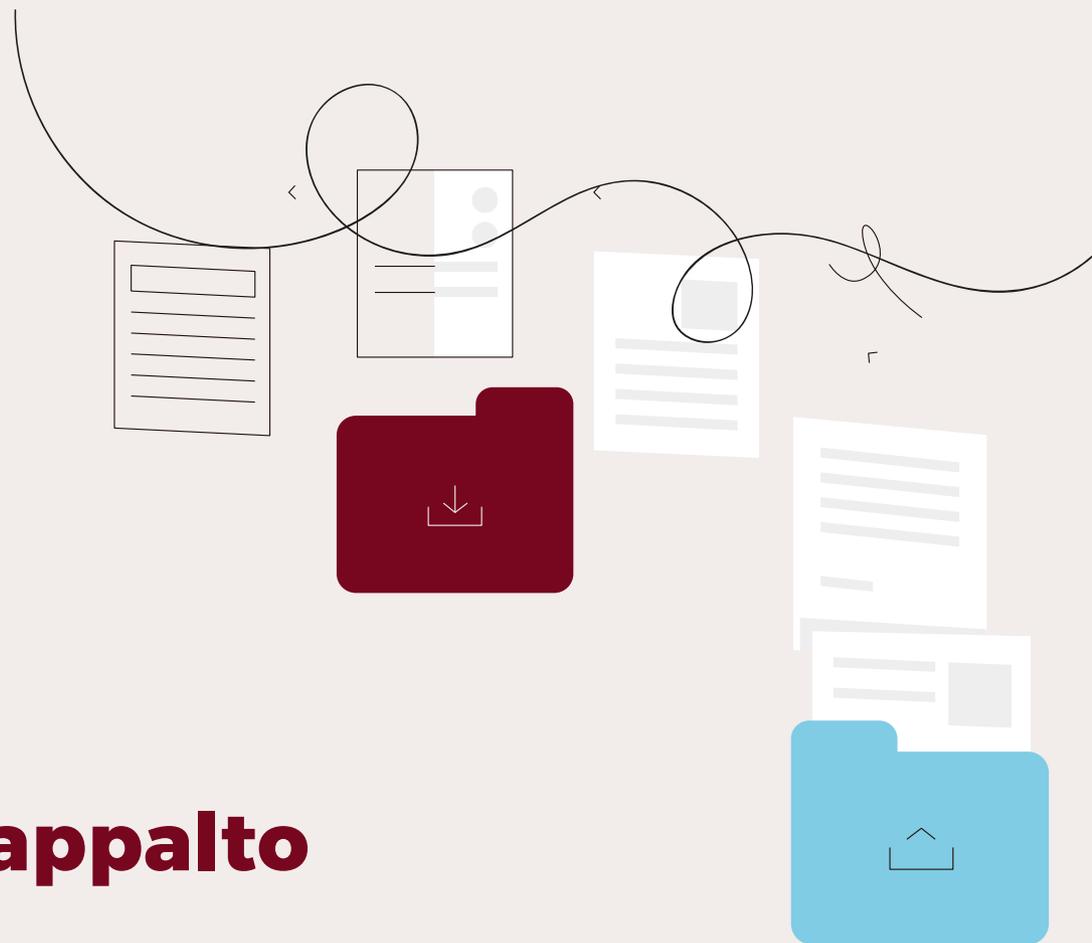
Pur garantendo sempre il rispetto dell'equilibrio contrattuale, tale soluzione normativa consente di fornire concreto riscontro alle esigenze proprie degli affidamenti sottosoglia, semplificando gli oneri gravanti sugli operatori economici sia nella fase di partecipazione alla gara sia nella successiva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

Per quanto concerne le **garanzie definitive** di cui all'articolo 117 del codice, per la sottoscrizione del contratto l'appaltatore costituisce una garanzia **pari al 10%** dell'importo contrattuale, a sua scelta sotto forma di cauzione o fideiussione. Risponde a logiche di *favor* e di incentivazione alla partecipazione alla gara la facoltà ora prevista per l'appaltatore di richiedere, prima della conclusione del contratto, la **sostituzione di tale cauzione o garanzia fideiussoria con ritenute di garanzia sugli stati di avanzamento**.

In una logica di semplificazione e maggiore trasparenza, viene, infine, previsto che entrambe le garanzie debbano essere emesse e firmate digitalmente.

14

Subappalto



14. SUBAPPALTO (art. 119)

In conformità al c.d. divieto di *gold plating*, viene introdotta una **regolazione minima del subappalto**, liberalizzandolo.

In particolare, vengono accentuati gli elementi pro-concorrenziali dell'istituto, al fine di favorire la partecipazione delle imprese, soprattutto di quelle di medie e piccole dimensioni, alle gare d'appalto, permettendo loro di far svolgere ad una diversa impresa una quota delle prestazioni oggetto del contratto. Viene, inoltre, puntualmente disciplinato il cd. **subappalto a cascata**, in modo tale da adeguare la normativa nazionale alle sollecitazioni della giurisprudenza europea.

Per esigenze di certezza del diritto, viene precisato che la stazione appaltante deve indicare nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto che, pur subappaltabili, non possono formare oggetto di ulteriore subappalto. In un'ottica di semplificazione, tenendo conto delle specifiche caratteristiche del contratto, del settore economico interessato nonché della natura e della complessità delle prestazioni richieste, il ricorso all'istituto viene ora rimesso alla valutazione discrezionale della stazione appaltante, da esercitarsi caso per caso.

15

**Disposizioni per
alcuni contratti
dei settori ordinari**



15. DISPOSIZIONI PER ALCUNI CONTRATTI DEI SETTORI ORDINARI (artt. 127 - 140)

Per quanto concerne i **servizi di ristorazione e sostitutivi di mensa**, sono introdotte misure per implementare lo svolgimento delle procedure di affidamento ed esecuzione del relativo contratto, 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**, demandando ad un allegato *ad hoc* la puntuale definizione delle fasi di qualificazione dei soggetti, di progettazione e di collaudo, in modo tale da adeguare e armonizzare le previsioni del codice alle specificità del settore dei beni culturali.

15. DISPOSIZIONI PER ALCUNI CONTRATTI DEI SETTORI ORDINARI (artt. 127 - 140)

A tal proposito, è stata introdotta la disciplina del **contratto di sponsorizzazione** finalizzato al sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione. Tale previsione è volta a consentire la libera negoziazione del contratto con lo sponsor, nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse.

Allo sponsor possono essere, infatti, affidati direttamente lavori, servizi o forniture attraverso un regime derogatorio giustificato dalle peculiari esigenze di tutela del settore.

Infine, con particolare riguardo agli **interventi di somma urgenza di protezione civile**, sono state introdotte misure *ad hoc* per la gestione di emergenze e calamità, prevedendo l'innalzamento della soglia (**da 200 mila a 500 mila euro**) fino alla quale può essere disposta l'immediata esecuzione dei lavori. Al fine di consentire la rimozione del pregiudizio all'incolumità pubblica, sono state inoltre previste puntuali deroghe alle procedure ordinarie di affidamento per consentire, nei tempi più rapidi possibili, la realizzazione di appalti necessari e indifferibili.

16

**Partenariato
pubblico - privato**



16. PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO (artt. 174-202)

Semplificando il quadro normativo di riferimento, si è proceduto alla rimodulazione della disciplina del **partenariato pubblico-privato**, in modo tale da **incentivare la partecipazione degli investitori istituzionali** alle gare.

È oggi possibile soddisfare la richiesta dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale avvalendosi, anche integralmente, delle capacità di altri soggetti.

Pur consentendo alle amministrazioni di ricorrere a figure atipiche di partenariato, in attuazione della legge delega in materia, si è, al contempo, 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.

16. PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO (artt. 174-202)

Viene specificato il termine di novanta giorni entro il quale l'ente concedente è tenuto ad esprimersi sulla fattibilità della proposta di **finanza di progetto**, al fine di garantire al promotore tempi certi di definizione della procedura di affidamento.

Si garantisce agli enti concedenti interessati di avvalersi, specialmente per i progetti relativi a opere complesse e di maggiore importo, dell'**attività consultiva del CIPESS e del DIPE**, rimodulando le competenze di tali strutture nelle procedure di settore.

Per quanto concerne la figura del soggetto proponente, si è ripristinato il riferimento unico all'esercizio del **diritto di prelazione** per il promotore, elidendo la previsione secondo la quale, nel bando, l'ente concedente può alternativamente disporre il riconoscimento di un punteggio premiale al ricorrere dei presupposti di legge. Senza il riconoscimento del diritto di prelazione un operatore economico sarebbe difficilmente incentivato a partecipare a questa forma di partenariato pubblico-privato, che può, invece, rappresentare una valida soluzione per realizzare opere pubbliche con finanziamenti reperiti sul mercato.

Si è, infine, prevista l'obbligatorietà della **costituzione della società di scopo** solo per gli affidamenti superiori alla soglia di rilevanza comunitaria.

17

Concessioni



17. CONCESSIONI (artt. 176-195)

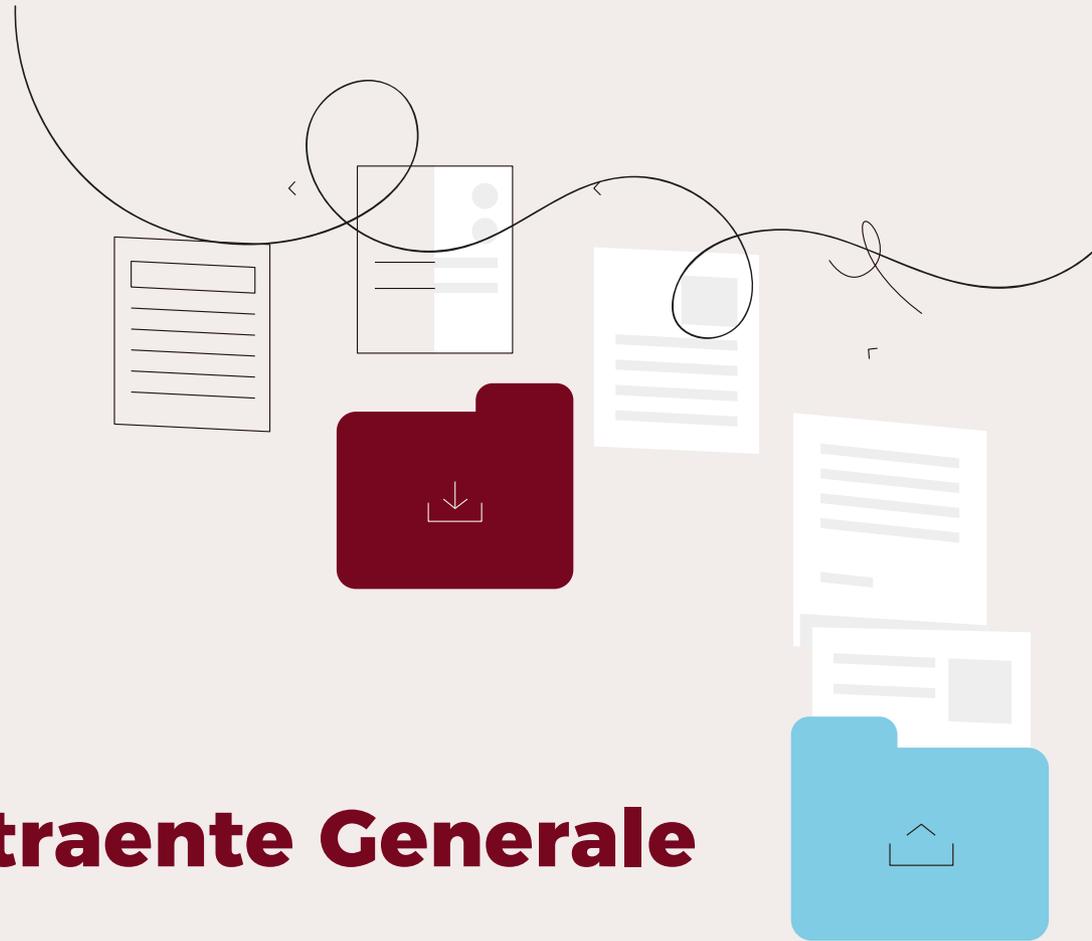
Rispetto all'impostazione del vecchio codice, le concessioni vengono ora espressamente configurate come una *species* del *genus* dei partenariati, soggetta, peraltro, a disciplina eurounitaria armonizzata.

Alla luce della recente giurisprudenza costituzionale sul tema, viene espressamente previsto il **divieto di proroga** delle concessioni e sono riproporzionati gli **obblighi di esternalizzazione** per le concessioni di lavori e di servizi pubblici di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea e non affidate conformemente al diritto dell'Unione europea vigente al momento dell'affidamento o della proroga. Si è definito il **range (50-60%)** entro cui i concessionari, ad esclusione di quelli operanti nei settori speciali (ferrovie, aeroporti, gas, luce), devono affidare una quota di appalti di lavori, servizi e forniture tramite procedure ad evidenza pubblica.

Con particolare riferimento al **settore autostradale**, si specificano i criteri di determinazione delle predette soglie di esternalizzazione, precisando che la relativa 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. Al termine della concessione, la gestione delle tratte è ora affidata **direttamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti** per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di selezione del nuovo concessionario. Ciò consente di evitare la gestione della tratta in via transitoria ad opera del concessionario uscente e garantisce adeguati standard di sicurezza e viabilità, attraverso l'adozione del modello più idoneo anche in relazione alle condizioni economiche.

18

Contraente Generale



18. CONTRAENTE GENERALE (artt. 204-208)

È stata riproposta nel codice la figura del **General Contractor**, inizialmente prevista dalla legge obiettivo 21 dicembre 2001, n. 443, al fine di snellire ed accelerare i tempi di realizzazione delle opere pubbliche strategiche.

Le competenze oggi attribuite a tale soggetto consentono di riconoscere nell'istituto una delle più rilevanti applicazioni della **collaborazione tra la pubblica amministrazione e gli operatori privati** nello svolgimento di attività d'interesse generale.

L'affidamento dei servizi globali al contraente generale presuppone ora la conclusione di un contratto che obbliga l'operatore economico a perseguire un risultato amministrativo mediante prestazioni professionali e specialistiche, in cambio di un corrispettivo determinato in relazione al risultato ottenuto e alle attività svolte.

L'ente concedente resta comunque titolare di un **potere di vigilanza e controllo** sulle prestazioni del contraente generale.

19

**Contenzioso
e governance**



19. CONTENZIOSO E GOVERNANCE (artt. 209-223)

Vengono rafforzati i **rimedi alternativi al contenzioso giudiziario**, valorizzando, ad esempio, il ruolo del **Collegio Consultivo Tecnico**, che viene previsto a regime e individuato quale rimedio generale per dirimere possibili contenziosi tra committente e appaltatore. In particolare, per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea e di forniture e servizi di importo pari o superiore a un milione di euro, la costituzione del collegio è ora prevista come obbligatoria.

In merito ai procedimenti dinanzi alla giustizia amministrativa, si precisa, inoltre, che il giudice conosce anche delle azioni risarcitorie e di quelle di rivalsa proposte dalla stazione appaltante nei confronti dell'operatore economico che, con un comportamento illecito, ha concorso a determinare un esito della gara illegittimo.

Si procede al **riordino delle competenze dell'ANAC**, in attuazione del criterio contenuto nella legge delega, con un rafforzamento delle sue funzioni sanzionatorie e di vigilanza. Nel dettaglio, si valorizza il ruolo dell'Autorità quale ente preposto alla redazione di strumenti contrattuali "tipo" (bandi, contratti, atti amministrativi generali).

19. CONTENZIOSO E GOVERNANCE

(artt. 209-223)

Viene potenziato l'istituto della **vigilanza collaborativa**, attuata previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti per affidamenti di particolare interesse.

Viene riparametrato il limite massimo delle sanzioni irrogabili dall'ANAC, in modo tale da rimodulare il quadro sanzionatorio secondo criteri di maggiore proporzionalità e senza gravare le amministrazioni di eccessivi oneri.

Al fine di consentire una più efficiente ed equa redistribuzione delle risorse pubbliche, si prevede di assegnare all'ANAC le somme riscosse dal pagamento delle **sanzioni dalla stessa disposte in misura non superiore al 50 per cento**.

Il restante ammontare sarà, invece, versato all'entrata del bilancio dello Stato.

20

**Disposizioni transitorie,
di coordinamento
e abrogazioni**



20. DISPOSIZIONI TRANSITORIE, DI COORDINAMENTO E ABROGAZIONI (artt. 224-228)

Una delle più significative novità del nuovo codice è la sua **natura autoapplicativa**.

Per la sua attuazione non si rinvia, infatti, ad una normativa secondaria ancora da approvare.

Le previsioni di dettaglio sono contenute negli **allegati al codice**, che assumono **rango di fonte primaria**, autorizzando il Governo a dettare norme regolamentari su talune materie degli allegati.

L'**entrata in vigore** del codice, con i relativi allegati, viene fissata al **1° aprile 2023**, precisando che le relative disposizioni acquisiranno **efficacia dal 1° luglio 2023**, data a decorrere dalla quale viene contestualmente prevista l'abrogazione del previgente codice (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).



Antonio De Poli

www.antoniodepoli.it



@antoniodepoli