

CIRCOLARE N. 21 DEL 9 LUGLIO 2021

ATTIVITA' D'IMPRESA E CONCORRENZA

Contratti pubblici: le prime misure in attuazione del PNRR

ABSTRACT

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza indica la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni come obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e il rilancio dell'attività edilizia, entrambi cruciali per la ripresa economica. Sulle modalità per perseguire l'obiettivo, il PNRR distingue tra misure urgenti e misure di sistemazione della materia a regime, da realizzare mediante una delega legislativa per la revisione del Codice dei contratti pubblici. Rispettando i tempi annunciati nel PNRR, nel Titolo IV del decreto-legge n. 77/2021 è stata adottata una prima serie di misure in tema di contratti pubblici. Il 30 giugno il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge delega per la revisione della disciplina. La circolare analizza questi sviluppi, inquadrandoli alla luce degli interventi normativi che si sono susseguiti a partire dal decreto Sblocca Cantieri del 2019. Tra le principali novità vi sono le regole speciali per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici finanziati con risorse del PNRR e del Piano nazionale complementare, la revisione della disciplina del subappalto, le proroghe e le modifiche di alcune disposizioni del decreto Sblocca Cantieri e del decreto Semplificazioni (d.l. n. 76/2020), la razionalizzazione e il rafforzamento della trasparenza assicurata dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

PROVVEDIMENTI COMMENTATI

Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, articoli 47-53, 55-56

INDICE

Introduzione	p. 4
1. Gli interventi normativi dal decreto Sblocca Cantieri al decreto Semplificazioni	p. 6
2. Le indicazioni del PNRR per le misure d'urgenza	p. 7
3. Pari opportunità nei contratti pubblici PNRR e PNC (art. 47)	p. 8
4. Semplificazioni in materia di affidamento di contratti pubblici PNRR e PNC (art. 48)	p.12
5. Modifiche alla disciplina del subappalto (art. 49)	p.15
6. Semplificazioni in tema di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC (art. 50)	p.20
7. Modifiche di alcune disposizioni contenute nel decreto-legge Semplificazioni n. 76/2020 (art. 51)	p.21
8. Modifiche al decreto Sblocca cantieri e prime misure per ridurre il numero delle stazioni appaltanti (art. 52)	p.34
9. Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici e e-procurement (art. 53, commi 1-4)	p.38
10. Modifiche in materia di trasparenza e potenziamento della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (art. 53, comma 5)	p.39
11. Capacità amministrativa e ruolo della Consip, semplificazioni per edilizia scolastica e sanitaria	p.42
12. Il disegno di legge delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici	p.43

Introduzione

Il settore dei contratti pubblici rappresenta una parte importante dell'economia, che assumerà un crescente rilievo nei prossimi anni in ragione degli ingenti investimenti pubblici previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). In particolare, i contratti pubblici costituiscono uno dei principali strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per promuovere la crescita sostenibile dell'economia, tenendo conto degli obiettivi della trasformazione ecologica e digitale.

Oggi, l'esigenza di rispettare i tempi cogenti di realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR per potere accedere alle risorse europee richiede una specifica attenzione alla velocità dei processi di aggiudicazione e di esecuzione dei contratti pubblici da parte delle pubbliche amministrazioni. Più in generale, il buon funzionamento di questo comparto dipende da una serie di fattori: dalla capacità amministrativa, tecnica e gestionale delle pubbliche amministrazioni; dalla chiarezza e dalla stabilità del quadro normativo; dalla promozione e dalla tutela di un vivace contesto concorrenziale; dalla rapidità delle procedure.

Pertanto, molte delle riforme previste dal PNRR avranno un impatto positivo sul settore dei contratti pubblici: la riforma della pubblica amministrazione, volta a migliorare la capacità amministrativa a livello centrale e locale e a promuovere la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure; la riforma volta a migliorare la qualità della normativa, attraverso interventi di semplificazione e razionalizzazione delle regole; la sistematica rimozione delle norme che restringono ingiustificatamente la concorrenza e il funzionamento del mercato.

Il PNRR si sofferma in particolare su appalti pubblici e concessioni nella parte dedicata alla semplificazione come riforma abilitante. La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è indicata come "obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia", entrambi cruciali per la ripresa economica. Il Piano sottolinea che la semplificazione deve avere ad oggetto "non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione, programmazione e progettazione". Sulle modalità per perseguire l'obiettivo, il PNRR distingue tra **misure urgenti** (alcune da adottare con un provvedimento legislativo d'urgenza entro maggio 2021, altre che non richiedono interventi legislativi) e misure di **sistemazione della materia 'a regime'**, da realizzare mediante un disegno di legge delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici.

L'impegno ad adottare misure normative in via d'urgenza nel settore dei contratti pubblici è stato mantenuto con il **decreto-legge n. 77/2021** sulla governance del Piano nazionale e sulle "prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure". Le principali disposizioni in materia di contratti pubblici sono contenute nella Parte II del decreto, al Titolo IV (articoli da 47 a 56)¹.

Per quanto riguarda invece le misure di sistemazione della materia, il **disegno di legge delega** per la revisione della disciplina dei contratti pubblici, di cui era prevista la presentazione al Parlamento entro dicembre, è stato anticipato di vari mesi, in quanto il Consiglio dei ministri ha approvato il testo mercoledì 30 giugno.

Questa circolare, dopo una sintesi dei principali interventi legislativi in materia di contratti pubblici adottati a partire dal decreto Sbocca cantieri del 2019 (paragrafo 1) e l'esame delle indicazioni fornite dal PNRR per le misure legislative d'urgenza da adottare in materia (paragrafo 2), illustra le disposizioni del Titolo IV del decreto-legge n. 77/2021 dedicate ai contratti pubblici. Sono analizzate, in particolare: le disposizioni per assicurare pari opportunità per giovani e donne (paragrafo 3); le semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC (paragrafo 4); le modifiche alla disciplina del subappalto (paragrafo 5); le semplificazioni in materia di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC (paragrafo 6); le proroghe e le modifiche delle disposizioni del decreto Semplificazioni n. 76/2020 (paragrafo 7); le modifiche del decreto Sbocca cantieri n. 32/2019 e le prime misure per ridurre il numero delle stazioni appaltanti con riferimento ai comuni non capoluogo di provincia per i contratti PNRR (paragrafo 8); le misure per gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività e per l'e-procurement (paragrafo 9) e il potenziamento della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (paragrafo 10). Viene poi ricordato l'articolo 11 del decreto che attribuisce alla Consip un ruolo centrale per il rafforzamento della capacità amministrativa e sono richiamate le semplificazioni introdotte per gli interventi in tema di edilizia scolastica, digitalizzazione delle scuole e edilizia sanitaria dagli articoli 55 e 56 (paragrafo 11). Da ultimo, la circolare anticipa i principali contenuti del disegno di legge delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici predisposto dal Consiglio dei ministri per l'esame da parte del Parlamento (paragrafo 12).

Il decreto-legge n. 77/2021 dovrà essere convertito in legge entro la fine di luglio 2021.

¹ Per la Parte I del decreto-legge n. 77/2021, dedicata alla governance, rinviamo alla circolare Assonime n. 19/2021, *Il primo decreto-legge PNRR: la governance del Piano*.

1. Gli interventi normativi dal decreto Sblocca Cantieri al decreto Semplificazioni

Per comprendere le misure in materia di contratti pubblici contenute nel decreto-legge n. 77/2021 occorre tenere presente che nell'ultimo biennio sono stati già compiuti alcuni rilevanti tentativi di semplificare la disciplina in materia di contratti pubblici. Prima della pandemia, il decreto-legge n. 32/2019 (cosiddetto **Sblocca cantieri**) è intervenuto sia con aggiustamenti del Codice dei contratti pubblici aventi carattere permanente sia con sospensioni e modifiche di specifiche disposizioni ad efficacia temporanea, valide sino alla fine del 2020. Le semplificazioni temporanee sono state adottate in attesa di una revisione complessiva della disciplina da intraprendere anche sulla base dell'esperienza di applicazione delle regole provvisorie².

Durante il periodo di pandemia, vi sono stati ulteriori interventi, a livello interpretativo e a livello normativo per accelerare le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici. Sul piano interpretativo, la **Commissione europea** e l'**Anac** hanno fornito chiarimenti sui margini di manovra consentiti dal quadro normativo in materia di contratti pubblici in situazioni di emergenza. In particolare, per i contratti sopra soglia la Commissione ha ricordato la possibilità di ricorrere a procedure aperte o ristrette accelerate e, in subordine, laddove strettamente necessario, alla procedura negoziata senza previa pubblicazione, con adeguata motivazione. A sua volta l'Anac ha compiuto una ricognizione dei presupposti in presenza dei quali il Codice dei contratti pubblici consente procedure accelerate e semplificate, anche per i contratti sottosoglia, soffermandosi in particolare sui presupposti per l'applicazione dell'articolo 63 (uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara) e dell'articolo 163 (procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile).

A livello normativo, il **decreto Cura Italia** (d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020) ha introdotto alcune disposizioni relative ad esempio agli acquisti dei prodotti per l'emergenza sanitaria e agli acquisti ICT delle amministrazioni, agli inadempimenti contrattuali, alla sospensione dei termini e agli atti amministrativi in scadenza. Successivamente, il **decreto Rilancio** (decreto-legge n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) ha previsto l'esonero temporaneo dal pagamento dei contributi Anac e ha introdotto misure urgenti per le imprese appaltatrici in materia di anticipazione del prezzo.

² Per l'analisi del decreto Sblocca cantieri, cfr. la circolare Assonime n. 20/2019.

Con il decreto n. 76/2020 (cosiddetto '**decreto Semplificazioni**') sono state introdotte ulteriori disposizioni, alcune a carattere permanente, altre a carattere temporaneo valide sino alla fine del 2021, volte tra l'altro ad assicurare la rapida esecuzione dei contratti. Le semplificazioni hanno interessato anche le verifiche antimafia, nonché la disciplina in tema di sospensione dell'esecuzione del contratto e di risoluzione delle dispute tecniche sorte durante l'esecuzione. Inoltre, il decreto n. 76/2020 ha allungato fino alla fine del 2021 il periodo di validità delle disposizioni temporanee del decreto Sblocca Cantieri³.

2. Le indicazioni del PNRR per le misure d'urgenza

Alla luce di questo contesto normativo, nel PNRR è stato annunciato che il decreto-legge, da adottare entro maggio 2021, avrebbe dovuto rafforzare le semplificazioni già varate con il decreto-legge n. 76/2020 e prorogarne l'efficacia sino al 2023, con particolare riguardo ai seguenti ambiti:

- verifiche antimafia e protocolli di legalità;
- conferenza di servizi veloce;
- limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi di dolo, ad esclusione dei danni causati da omissione o inerzia, per i quali rimane anche l'ipotesi della colpa grave;
- obblighi di istituzione del collegio consultivo tecnico per la prevenzione e la rapida definizione delle controversie in via stragiudiziale;
- 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 dei contratti.

Tra gli altri ambiti in cui procedere in via d'urgenza, anche mediante iniziative di natura non legislativa, il PNRR indica:

³ Per l'analisi delle principali misure di interesse delle imprese contenute nel decreto-legge n. 76/2020 si rinvia alla news legislativa Assonime del 17 luglio 2020 e ai materiali del webinar *I contratti pubblici dopo la conversione del decreto semplificazioni*, pubblicati in Interventi Assonime n. 17/2020. Sulla semplificazione delle verifiche antimafia, cfr. circolare Assonime n. 12/2021.

- l'avvio dei lavori della Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica già istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri in attuazione dell'articolo 212 del Codice dei contratti pubblici;
- la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e la loro qualificazione, come previsto dagli articoli 37 e 38 del Codice dei contratti pubblici;
- il potenziamento delle banche dati in materia di contratti pubblici presso l'Anac;
- la semplificazione e digitalizzazione delle procedure delle centrali di committenza e l'interoperabilità dei relativi dati.

3. Pari opportunità nei contratti pubblici PNRR e PNC (art. 47)

Il Titolo IV del decreto-legge n. 77/2021 dedicato ai contratti pubblici si apre all'articolo 47 con una serie di disposizioni volte a perseguire le **finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere** nelle procedure attinenti gli **investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse** di cui al Regolamento (UE) 2021/240 (che istituisce uno strumento di sostegno tecnico agli Stati membri per effettuare le riforme infrastrutturali e amministrative), al Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il Dispositivo di ripresa e resilienza - Recovery and Resilience Facility, RRF) e con le risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) di cui al decreto-legge n. 59/2021, volto a integrare le risorse europee con risorse nazionali.

Per analizzare queste disposizioni, va ricordato che i contratti pubblici per l'approvvigionamento di beni e servizi e per la realizzazione di opere costituiscono uno dei principali strumenti della politica pubblica per perseguire *in primis* obiettivi strategici di qualità della spesa pubblica (ad esempio, promuovendo la transizione ecologica e l'innovazione) ma anche, compatibilmente con le caratteristiche dello strumento, gli obiettivi di inclusione sociale rilevanti, in via trasversale, per tutte le componenti del PNRR. Nel Piano viene specificato, al riguardo, che "per perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere, saranno in particolare inserite per le imprese che, a diverso titolo, parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR e dai Fondi React EU e dal Fondo nazionale complementare, previsioni dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne, anche per il tramite di contratti di formazione/specializzazione che possono essere attivati prima dell'avvio dei

medesimi progetti”. In particolare, viene annunciato che “con specifici interventi normativi sarà previsto l’inserimento nei bandi di gara, tenuto anche conto della tipologia di intervento, di specifiche clausole con cui saranno indicati come requisiti necessari e in aggiunta, premiali dell’offerta, criteri orientati verso tali obiettivi”. Opportunamente, nel Piano è precisato che i criteri saranno definiti tenendo conto dell’oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto, in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, non discriminazione e trasparenza, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile al 2026, anche in considerazione dei corrispondenti valori medi nonché dei corrispondenti indicatori medi settoriali europei.

Le misure contenute nell’articolo 47, descritte di seguito, sono adottate in questa prospettiva.

Relazione sulla situazione del personale

Anzitutto, l’articolo 47 richiede agli operatori economici che occupano **oltre cento dipendenti**, già tenuti in base all’articolo 46 del decreto legislativo n. 198/2006 (Codice delle pari opportunità) a redigere ogni due anni un **rapporto** sulla situazione del personale, di presentare, al momento della domanda di partecipazione o dell’offerta, copia dell’ultimo rapporto, a pena di esclusione dalla procedura. L’impresa deve attestare la conformità del rapporto a quello già trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e ai consiglieri regionali di parità in attuazione del Codice delle pari opportunità o, nel caso in cui non abbia rispettato i termini ivi previsti, attestare che contestualmente il rapporto è stato loro trasmesso. La relazione illustrativa del decreto specifica che la mera circostanza che il rapporto sia stato redatto in ritardo rispetto a quanto previsto dal Codice delle pari opportunità non comporta la sanzione dell’esclusione dalla procedura.

Le imprese che occupano **tra quindici e cento dipendenti** (non tenute quindi a redigere il rapporto sul personale) e che risultano aggiudicatrici del contratto pubblico vengono a loro volta chiamate a predisporre una **relazione di genere** sulla situazione del personale maschile e femminile, da consegnare alla stazione appaltante entro sei mesi dalla conclusione del contratto; la relazione andrà trasmessa anche alle rappresentanze sindacali aziendali e ai consiglieri regionali di parità.

La relazione di genere, come il rapporto previsto dall’articolo 46 del Codice delle pari opportunità, deve riguardare la situazione del personale maschile e femminile in

ognuna delle professioni e in relazione allo stato delle assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, nonché della retribuzione effettivamente corrisposta.

La violazione dell'obbligo di predisporre e consegnare la relazione di genere sulla situazione del personale, che a differenza della violazione della consegna del rapporto sul personale potrà essere constatata solo a sei mesi dalla conclusione del contratto, non ha conseguenze in termini di esclusione dalla procedura, ma comporta l'applicazione di una penale commisurata alla gravità della violazione e all'importo del contratto, nonché l'impossibilità per l'operatore economico di partecipare, in forma singola o in raggruppamento temporaneo, per un periodo di dodici mesi ad ulteriori procedure di affidamento relative agli investimenti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC.

I rapporti e le relazioni sulla situazione del personale devono essere pubblicati sul profilo del committente, nella sezione Amministrazione trasparente, ed essere comunicati alla Presidenza del Consiglio dei ministri o ai Ministri e alle autorità delegati per le pari opportunità, la famiglia, le politiche giovanili e il servizio civile universale.

Clausole nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti

L'articolo 47, comma 4, pone **in capo alle stazioni appaltanti l'obbligo di prevedere nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti specifiche clausole** volte a inserire criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani con età inferiore a trentasei anni e donne, come **requisiti necessari** e come ulteriori **requisiti premiali** dell'offerta.

Viene specificato che il contenuto delle clausole andrà determinato tenendo conto del contesto, che resta quello di un buon funzionamento del sistema dei contratti pubblici. Il decreto richiama, in particolare, la necessità di tenere conto dei principi di concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, dell'oggetto del contratto, della tipologia e della natura del progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi dell'Unione europea, degli indicatori degli obiettivi attesi (in termini di occupazione femminile e giovanile al 2026), anche in considerazione dei valori medi e dei corrispondenti indicatori medi settoriali europei.

In generale, salvo il ricorrere di determinate circostanze individuate al comma 7, le stazioni appaltanti dovranno prevedere come requisito necessario l'obbligo di assicurare nell'offerta una quota pari almeno al **30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto** o per le attività ad esso connesse e strumentali, **all'occupazione giovanile e femminile**.

Il comma 7 specifica che la stazione appaltante può evitare di inserire queste clausole, o stabilire una quota inferiore al 30 per cento per la clausola relativa alle assunzioni, dandone adeguata e specifica motivazione, qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati rendano l'inserimento della clausola impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Fatta salva questa possibilità di deroghe, i contratti di appalto devono prevedere l'applicazione di penali per la violazione da parte dell'appaltatore degli obblighi relativi alle assunzioni, commisurate alla gravità della violazione e proporzionali all'importo del contratto.

Misure premiali

L'articolo 47, comma 5, indica alcune misure premiali che, inserite nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito possono prevedere l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato in presenza delle seguenti condizioni:

- qualora nei tre anni precedenti non sia stato destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori;
- se impiega o si impegna ad utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro;
- se si impegna ad assumere giovani e donne oltre la soglia minima prevista come requisito di partecipazione;
- se ha rispettato nei tre anni precedenti i principi di parità di genere e adottato misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere;
- se presenta o si impegna a presentare per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nella durata del contratto di appalto una dichiarazione volontaria di

carattere non finanziario sulla sostenibilità dell'attività d'impresa, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 254/2016.

Linee guida

Con linee guida del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dei Ministri o delle autorità delegati, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto (31 luglio 2021), possono essere definiti modalità e criteri applicativi per l'attuazione della disciplina, essere indicate misure premiali e predisposti modelli di clausole da inserire nei bandi di gara, differenziate per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto.

4. Semplificazioni in materia di affidamento di contratti pubblici PNRR e PNC (art. 48)

L'articolo 48 del decreto legge n. 77/2021 introduce alcune misure volte a **semplificare la procedura di affidamento** dei contratti pubblici relativi agli **investimenti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea**.

A queste procedure si applicano, oltre alle previsioni dell'articolo 48, comma 2 e seguenti, tutte le disposizioni del Titolo IV del decreto (articoli 47-56), nonché l'articolo 207, comma 1 del decreto-legge n. 34/2020 (decreto Rilancio), in base al quale è possibile corrispondere all'appaltatore un'**anticipazione del prezzo fino al trenta per cento del valore del contratto di appalto**, nei limiti e compatibilmente con le risorse stanziare e a disposizione della stazione appaltante.

Per ogni procedura è nominato un **responsabile unico del procedimento** che, con determinazione adeguatamente motivata, **valida e approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione** del contratto, anche in corso d'opera. Viene espressamente fatto salvo il regime di verifica preventiva della progettazione previsto dall'articolo 26, comma 6, del Codice dei contratti pubblici, che affida questo specifico compito a soggetti diversi in relazione al valore dei lavori⁴.

⁴Si va dagli organismi di controllo accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020 per i lavori di importo pari o superiore a 20 milioni di euro sino al responsabile unico del procedimento per i lavori di importo inferiore a un milione di euro, con la possibilità di avvalersi della struttura stabile a supporto dei

Per l'affidamento dei contratti, le stazioni appaltanti possono ricorrere alla procedura prevista dall'articolo 63 del Codice dei contratti pubblici per i settori ordinari e dall'articolo 125 per i settori speciali (**procedura negoziata senza pubblicazione del bando**), nella **misura strettamente necessaria**, quando per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili non imputabili alla stazione appaltante l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie **può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione** previsti per il PNRR, il PNC e i programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea. Appare ragionevole ipotizzare che, come previsto dall'articolo 63, le stazioni appaltanti debbano dare conto della sussistenza di questi presupposti nel primo atto della procedura.

In caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento relativi a lavori pubblici di competenza statale o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato di importo pari o superiore a 100 milioni di euro si applica la disciplina processuale previsto dall'**articolo 125 del codice del processo amministrativo** per le infrastrutture strategiche. Ciò comporta che in sede di pronuncia del provvedimento cautelare il giudice tiene conto delle probabili conseguenze del provvedimento per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera, e, ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, valuta anche l'irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui interesse va comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure.

Inoltre, al di fuori dei casi previsti dagli articoli 121 e 123 del codice del processo amministrativo (in particolare, inefficacia del contratto per gravi violazioni), la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato, e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente.

Per gli investimenti pubblici finanziati con le risorse del PNRR, PNC o dai fondi strutturali europei, in deroga a quanto stabilito dall'articolo 59 del Codice dei contratti

RUP eventualmente istituita dalla stazione appaltante, ai sensi dell'articolo 31, comma 9, del Codice, per migliorare la qualità della progettazione e della programmazione complessiva.

pubblici, è ammesso l'**affidamento** della progettazione e dell'esecuzione dei lavori **anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica**⁵.

Sul progetto di fattibilità tecnica ed economica posto a base di gara viene sempre convocata la conferenza di servizi preliminare⁶.

L'**affidamento** avviene sulla base del progetto definitivo acquisito in sede di offerta o, in alternativa, mediante offerte aventi ad oggetto la realizzazione del progetto definitivo, del progetto esecutivo ed il prezzo. In entrambi i casi l'offerta relativa al prezzo deve indicare il corrispettivo richiesto, rispettivamente, per la progettazione definitiva, per la progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori.

Alla successiva **conferenza di servizi** indetta **per l'approvazione del progetto definitivo** partecipa anche l'affidatario del contratto che provvede ad adeguare il progetto alle eventuali prescrizioni risultanti dalla conferenza. A tal fine, entro cinque giorni dall'aggiudicazione o dalla presentazione del progetto definitivo da parte dell'affidatario qualora lo stesso non sia stato acquisito in sede di gara, il responsabile unico del procedimento avvia le procedure per l'acquisizione dei pareri e degli atti di assenso necessari per l'approvazione del progetto definitivo.

Molto importante, per i potenziali benefici in termini di efficienza ed economicità, è la previsione dell'articolo 48, comma 6, che consente alle stazioni appaltanti di attribuire

⁵ Ricordiamo che la progettazione in materia di lavori pubblici si articola secondo tre livelli successivi di approfondimenti tecnici: il progetto di fattibilità tecnica ed economica, il progetto definitivo e il progetto esecutivo (articolo 23 del Codice dei contratti pubblici). Il *progetto di fattibilità tecnica ed economica*, disciplinato dall'articolo 23, comma 5, individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. Per i lavori sopra soglia, il progetto è preceduto dal documento di fattibilità delle alternative progettuali. Il *progetto definitivo* individua compiutamente i lavori da realizzare nel rispetto delle indicazioni della stazione appaltante e, ove presente, del progetto di fattibilità; esso contiene tutti gli elementi necessari ai fini delle autorizzazioni, la quantificazione del limite di spesa e il cronoprogramma. Il *progetto esecutivo* determina nei dettagli i lavori da realizzare, il relativo costo e il cronoprogramma, e va corredato con un piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita.

⁶ La conferenza di servizi preliminare è disciplinata dall'articolo 14, comma 3 della legge n. 241/1990. Esso richiede che per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi l'amministrazione procedente, su motivata richiesta dell'interessato, corredata da uno studio di fattibilità, può indire una conferenza preliminare finalizzata a indicare al richiedente, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto di fattibilità tecnica ed economica al fine di indicare le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente.

nel bando di gara o nella lettera di invito un punteggio premiale per l'uso nella progettazione dei metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture (**building information modeling** – c.d. BIM), di cui all'articolo 23, comma 1, lettera h) del Codice dei contratti pubblici⁷. Il decreto n. 77/2021 specifica che tali strumenti devono utilizzare piattaforme interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari al fine di “non limitare la concorrenza tra fornitori di tecnologie e il coinvolgimento di specifiche progettualità tra i progettisti. Viene demandato a un provvedimento del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili il compito di stabilire le regole e le specifiche tecniche per l'utilizzo dei metodi e degli strumenti elettronici per la progettazione, assicurando il coordinamento con il decreto ministeriale 1° dicembre 2017, n. 560, adottato ai sensi dell'articolo 23, comma 13, del Codice dei contratti pubblici.

Infine, per semplificare l'affidamento dei contratti, viene prevista una **deroga** alla disciplina dell'articolo 215 del Codice dei contratti pubblici, relativa **al parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici** sui progetti definitivi di lavori pubblici: per gli investimenti finanziati in tutto o in parte con fondi PNRR, PNC o fondi strutturali europei, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici è reso sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica ed è obbligatorio soltanto per i lavori pubblici di competenza statale o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo pari o superiore a 100 milioni di euro. In queste ipotesi, inoltre, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici non conterrà una valutazione della congruità del costo. Con un provvedimento del Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, da adottare entro luglio 2021, sono individuati le modalità di presentazione delle richieste di parere, il contenuto essenziale dei documenti e degli elaborati da presentare e sono definite procedure semplificate per la verifica della completezza della documentazione prodotta e per il rilascio del parere in tempi brevi.

5. Modifiche alla disciplina del subappalto (art. 49)

La disciplina del subappalto stabilita dall'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici è stato oggetto di ripetuti **rilievi da parte della Commissione europea**, che ha

⁷ L'articolo 23 del Codice dei contratti pubblici specifica che la progettazione in materia di lavori pubblici è intesa, tra l'altro, ad “assicurare la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture”.

osservato come gli stretti limiti previsti dall'ordinamento nazionale all'utilizzo dello strumento creino restrizioni ingiustificate al mercato interno⁸. Tra i profili criticati dalla Commissione vi sono la fissazione di un limite percentuale al subappalto prestabilito per legge su tutti i contratti, l'obbligo di indicare, in sede di offerta, una terna dei subappaltatori e il divieto in generale per il subappaltatore di fare a sua volta ricorso a ulteriori subappalti⁹.

Sul tema è intervenuta ripetutamente anche la **Corte di giustizia**, da ultimo nelle sentenze 26 settembre 2019, C-63/18 e 27 novembre 2019, C-402/18. La Corte ha sancito anzitutto che la normativa nazionale che limita al 30 per cento la quota subappaltabile in modo generale ed astratto, senza spazio per una valutazione caso per caso da parte dell'ente aggiudicatore, è in contrasto con la libertà di circolazione¹⁰. Inoltre nella pronuncia di novembre 2019, la Corte di giustizia ha dichiarato incompatibile con il diritto europeo una disposizione nazionale quale il comma 14 dell'articolo 105 del Codice che limita la possibilità di ribassare i prezzi applicabili alle prestazioni subappaltate di oltre il 20 per cento rispetto ai prezzi risultanti dall'aggiudicazione, senza la possibilità di una valutazione caso per caso che tenga conto dell'effettiva tutela garantita ai lavoratori interessati da leggi, regolamenti e contratti collettivi.

In attesa di una riforma complessiva della disciplina, il decreto-legge Sblocca cantieri n. 32/2019 aveva già introdotto alcune misure temporanee volte ad attenuare le criticità. In particolare, era stato previsto che fino al 30 giugno 2021¹¹ la quota dell'importo del contratto che può essere subappaltata fosse aumentata dal trenta al quaranta per cento, con l'eccezione dei lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica per le quali il subappalto non può superare la quota del trenta per cento. Inoltre, il decreto Sblocca cantieri aveva sospeso fino al 31 dicembre 2021 sia l'obbligo di indicare in sede di offerta una terna dei possibili subappaltatori sia

⁸ Cfr. in particolare la lettera di costituzione in mora inviata il 24 gennaio 2019 nell'ambito della procedura di infrazione 2018/2273 e la lettera di costituzione in mora complementare del 27 novembre 2019

⁹ Per un'analisi più ampia cfr. circolare Assonime n. 20/2019 p. 12. Sulla disciplina del subappalto cfr. anche la segnalazione Anac n. 8/2019 e la segnalazione Agcm del 22 marzo 2021 su "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021".

¹⁰ Alla luce di queste indicazioni della Corte di giustizia, il Consiglio di Stato ha indicato che la norma del Codice dei contratti che pone un limite rigido al subappalto deve essere disapplicata (sentenza V sezione, 17 dicembre 2020, n. 8101).

¹¹ Il termine, originariamente previsto fino al 31 dicembre 2020, è stato prorogato dall'articolo 8, comma 7, lettera a) del decreto-legge n. 76/2020.

l'obbligo di verificare, in sede di gara, l'assenza in capo ai subappaltatori indicati dei motivi di esclusione previsti all'articolo 80 del Codice dei contratti pubblici.

Nel **PNRR** la revisione della disciplina del subappalto è espressamente indicata tra i principi e criteri direttivi della delega legislativa per la revisione del Codice dei contratti pubblici. Nell'attesa, l'articolo 49 del **decreto-legge n. 77/2021** interviene d'urgenza per rimuovere alcuni degli aspetti ancora in contrasto con le indicazioni europee. A questo fine viene adottata una **disciplina articolata in due fasi**: un primo insieme di regole, contenuto nel comma 1, si applica dall'entrata in vigore del decreto-legge; superata la fase transitoria, dal 1° novembre 2021 viene ad applicarsi un secondo insieme di regole, che introducono ulteriori modifiche all'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici. Queste disposizioni si applicano a tutti i contratti pubblici, non solo a quelli finanziati con fondi PNRR, PNC e fondi strutturali.

Disciplina immediatamente applicabile

Fino al 31 ottobre 2021, in deroga a quanto previsto dall'articolo 105, commi 2 e 5 del Codice dei contratti pubblici, la quota dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture che può essere subappaltata **non può superare il cinquanta per cento**.

Al contempo, sono introdotte all'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici alcune modifiche immediatamente operative. Anzitutto, viene sancito che salvo il caso di sostituzione del contraente in specifiche ipotesi (articolo 106, comma 1, lettera d), è **vietato, a pena di nullità, cedere il contratto**, affidare a terzi l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni nonché affidare a terzi la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera¹².

Inoltre, viene **eliminato il limite al ribasso** superiore al 20 per cento rispetto al prezzo di aggiudicazione; contestualmente, per rispondere alle preoccupazioni relative alla qualità delle prestazioni e alla tutela dei lavoratori, viene introdotto nell'articolo 105 l'obbligo per il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, di **garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali** previsti nel contratto di appalto e di riconoscere ai lavoratori un **trattamento economico e normativo non inferiore a**

¹² La categoria prevalente è definita dall'articolo 3, comma 1, lettera oo bis, del Codice come la categoria di lavori generale o specializzata di importo più elevato tra le categorie costituenti l'intervento e indicate nei documenti di gara.

quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto, ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti, e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale.

Disciplina dal 1° novembre 2021

Dal 1° novembre 2021, diviene operativa un'ulteriore modifica dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici, che elimina il limite percentuale alle prestazioni che possono essere subappaltate. In base alla nuova formulazione, le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del Codice (inclusi economicità, efficacia, tempestività e correttezza) e previa adeguata motivazione nella determina a contrarre, eventualmente avvalendosi del parere delle prefetture competenti, **indicano nei documenti di gara le prestazioni o le lavorazioni oggetto del contratto che devono essere eseguite dall'aggiudicatario**. Le prestazioni o attività che non possono essere subappaltate sono individuate tenendo conto delle specifiche caratteristiche dell'appalto (incluse quelle previste dall'articolo 89, comma 11, per cui è escluso l'avvalimento), della natura o complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, dell'esigenza di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro e di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori. Un'ulteriore esigenza che può giustificare l'esclusione del subappalto è quella di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori non siano iscritti nelle c.d white list presso le prefetture¹³ o nell'anagrafe antimafia degli esecutori¹⁴.

Viene abrogato il comma 5 dell'articolo 105 del Codice, che prevedeva una soglia del 30 per cento per il subappalto delle opere per le quali non è ammesso l'avvalimento ai sensi dell'articolo 89, comma 11 dello stesso Codice (c.d. **opere super specialistiche**), e prevedeva inoltre il divieto di suddivisione in lotti di tali opere in assenza di ragioni obiettive.

Infine, con una modifica del comma 8 dell'articolo 105 viene sancita la **responsabilità solidale** (e non solo del contraente principale) tra contraente principale e

¹³ Si tratta degli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa istituiti presso ogni prefettura ai sensi dell'articolo 1, comma 52 della legge n. 190/2012.

¹⁴ L'anagrafe antimafia degli esecutori è istituita presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'articolo 30 del decreto-legge n. 189/2016.

subappaltatore nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto. Resta immutata la responsabilità solidale dell'aggiudicatario e del subappaltatore in relazione agli obblighi retributivi e contributivi.

Ulteriori previsioni

Riguardo agli altri aspetti di incompatibilità con la normativa europea, il decreto-legge n. 77/2021 (articolo 52, comma 1, n.9) proroga al 31 dicembre 2023 le sospensioni previste dall'articolo 1, comma 18, del decreto Sblocca cantieri: si tratta delle sospensioni sia dell'obbligo di indicare in sede di offerta la **terna dei subappaltatori**, sia delle verifiche in sede di gara volte ad escludere l'operatore economico dalla partecipazione alla procedura qualora sussista un **motivo di esclusione** di cui all'articolo 80 del Codice dei contratti pubblici **riferito al subappaltatore**¹⁵.

L'articolo 49, comma 3, detta alcune prescrizioni per le amministrazioni competenti, che integrano le nuove regole in materia di subappalto assicurando la trasparenza del sistema dei contratti pubblici, anche con riferimento alla congruità dell'incidenza della manodopera e all'individuazione delle attività suscettibili di infiltrazione mafiosa.

Anzitutto, viene richiesto alle amministrazioni di assicurare la piena operatività della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, la cui disciplina contenuta nell'articolo 81 del Codice dei contratti pubblici, è significativamente modificata dall'articolo 53 del decreto-legge n. 77/2021 (v. oltre, il paragrafo 10 della circolare). A tal fine è autorizzata una spesa di un milione di euro nel 2021 e di due milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026.

In secondo luogo, le amministrazioni sono chiamate ad assicurare la piena operatività dell'obbligo di adozione del documento relativo alla **congruità dell'incidenza della manodopera** relativa allo specifico intervento, secondo quanto previsto dall'articolo 105, comma 16, del Codice dei contratti pubblici e dall'articolo 8, comma 10-bis, del decreto-legge n. 76/2020. L'obiettivo è quello di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare.

¹⁵ Il disegno di legge europea 2019-2020 approvato dalla Camera e all'esame del Senato (A.S. 2169) prevede ulteriori modifiche del Codice dei contratti pubblici, consistenti nell'eliminazione della possibilità di escludere l'operatore quando la causa di esclusione riguardi un suo subappaltatore e nella rimozione in via permanente dell'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori in sede di offerta.

In terzo luogo, viene sollecitata l'adozione, entro fine agosto 2021, del regolamento ministeriale previsto dal Codice antimafia (decreto legislativo n. 159/2011, articolo 91, comma 7) per l'individuazione delle diverse tipologie di **attività suscettibili di infiltrazione mafiosa**.

6. Semplificazioni in tema di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC (art. 50)

Per conseguire gli obiettivi dei Regolamenti (UE) 2021/240 e 2021/241, l'articolo 50 del decreto-legge n. 77/2021 introduce alcune disposizioni per **velocizzare l'esecuzione** dei contratti pubblici finanziati in tutto o in parte dalle risorse del PNRR, del PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei.

La disciplina regola anzitutto le ipotesi in cui siano **decorsi inutilmente i termini** per la stipulazione del contratto, per la consegna dei lavori, per la costituzione del collegio consultivo tecnico, per gli atti e le attività relativi all'eventuale sospensione dell'opera pubblica, nonché gli altri termini, anche endoprocedimentali, previsti dalla legge, dall'ordinamento della stazione appaltante o dal contratto. In tale ipotesi **il responsabile del procedimento, l'unità organizzativa** o il soggetto titolare del potere sostitutivo **esercita il potere sostitutivo** entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto. L'articolo 2, comma 9-bis, della legge n. 241/1990, come modificato dall'articolo 61 del decreto-legge n. 77/2021, introduce la possibilità dell'esercizio del potere sostitutivo **anche d'ufficio**, senza la necessità di aspettare la richiesta di un soggetto interessato.

Inoltre viene previsto che il contratto è **efficace sin dal momento della sua stipulazione**. Pertanto, non trova applicazione il comma 12 dell'articolo 32 del Codice dei contratti pubblici che sottopone il contratto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie della stazione appaltante.

Infine, per incentivare la tempestiva esecuzione dei lavori è previsto che la stazione appaltante preveda nel bando o nell'avviso di gara che qualora l'ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine ivi indicato, è riconosciuto un **premio di accelerazione** per ogni giorno di anticipo, determinato sulla base degli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale. Il premio è assegnato a seguito dell'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità,

utilizzando le somme accantonate per gli imprevisti, nei limiti delle risorse ivi disponibili. Al contrario, in caso di ritardato adempimento sono previste **penali in misura maggiore** rispetto a quelle generalmente previste dal Codice dei contratti pubblici. In deroga all'articolo 113-bis del Codice le penali possono essere calcolate in misura giornaliera compresa lo 0,6 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale, da determinare tenendo conto delle conseguenze del ritardo, senza superare comunque il 20 per cento dell'ammontare netto contrattuale.

7. Modifiche di alcune disposizioni contenute nel decreto-legge Semplificazioni n. 76/2020 (art. 51)

Come anticipato, nel contesto dell'emergenza Covid-19 il decreto-legge n. 76/2020 (c.d. decreto Semplificazioni) ha introdotto svariate misure volte ad accelerare l'aggiudicazione e l'esecuzione dei contratti pubblici, alcune delle quali a carattere permanente, altre a carattere temporaneo sino alla fine del 2021.

L'articolo 51 del decreto-legge n. 77/2021 interviene sulla disciplina del decreto Semplificazioni, prorogando sino al 30 giugno 2023 la validità di alcune disposizioni e apportando talune modifiche, che qui illustriamo sinteticamente.

a. Procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia

Viene anzitutto modificata la disciplina introdotta dall'articolo 1 del decreto-legge n. 76/2020 per **l'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto la soglia di rilevanza comunitaria**, che consente in via temporanea il ricorso a procedure semplificate di affidamento (affidamento diretto o procedure negoziate senza pubblicazione del bando) in relazione al valore del contratto da aggiudicare, in deroga agli articoli 36, comma 2, e 157, comma 2, del Codice dei contratti pubblici.

Il decreto-legge n. 77/2021 ha ampliato l'ambito di applicazione della disciplina derogatoria, prevedendo anzitutto che le procedure semplificate di affidamento previste dal decreto legge n. 76/2020 (art. 1, commi 2, 3 e 4) si applichino qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il **30 giugno 2023**.

Inoltre, viene **ridefinita la suddivisione per valore dei contratti** che possono essere aggiudicati con modalità differenti rispetto alle procedure ordinarie¹⁶.

In particolare, per i contratti sottosoglia che sul piano temporale rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina derogatoria del decreto-legge n. 77/2021, le stazioni appaltanti devono procedere con le seguenti modalità:

- **affidamento diretto** per l'aggiudicazione dei contratti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro e dei contratti di servizi e forniture (compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione) di importo inferiore a 139.000 euro. La stazione appaltante procede all'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del Codice dei contratti pubblici;
- **procedura negoziata senza pubblicazione del bando**, di cui all'articolo 63 del Codice (ma con pubblicazione di un avviso relativo all'avvio della procedura di affidamento), **previa consultazione di almeno cinque operatori** economici ove esistenti per i contratti di servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo compreso tra 139.000 euro e fino alle soglie di rilevanza comunitaria e per i contratti di lavori di importo compreso tra 150.000 euro e 1.000.000 euro;
- **procedura negoziata, senza pubblicazione del bando** (ma con pubblicazione di un avviso relativo all'avvio della procedura di affidamento), **previa consultazione di almeno dieci operatori** per i contratti di lavori di importo compreso tra 1.000.000 euro e fino alle soglie di rilevanza comunitaria.

¹⁶ La ripartizione del decreto-legge n. 76/2020 prevede:

- affidamento diretto per l'aggiudicazione dei contratti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro e dei contratti di servizi e forniture (compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione) di importo inferiore a 75.000 euro;
- procedura negoziata senza pubblicazione del bando di cui all'articolo 63 (ma con pubblicazione di un avviso relativo all'avvio della procedura di affidamento sul sito della stazione appaltante), previa consultazione di almeno cinque operatori economici per i contratti di servizi e forniture di importo tra 75.000 euro e la soglia comunitaria e per i contratti di lavori di importo compreso tra 150.000 euro e 350.000 euro;
- procedura negoziata, senza pubblicazione del bando (ma con pubblicazione di un avviso relativo all'avvio della procedura di affidamento sul sito della stazione appaltante) previa consultazione di almeno dieci operatori per i contratti di lavoro di importo compreso tra 350.000 euro e 1.000.000 euro;
- procedura negoziata, senza pubblicazione del bando (ma con pubblicazione di un avviso relativo all'avvio della procedura di affidamento sul sito della stazione appaltante), previa consultazione di almeno quindici operatori per i contratti di lavori di importo compreso tra 1.000.000 e fino alla soglia di rilevanza comunitaria.

Questa nuova suddivisione si applica alle **procedure avviate a partire dal 1° giugno 2021**. Per le procedure i cui bandi o avvisi di indizione di gara sono stati pubblicati prima di tale data ovvero i cui inviti a presentare le offerte o i preventivi sono stati inviati entro la stessa data, continua ad applicarsi la ripartizione prevista dal decreto- legge n. 76/2020.

Ricordiamo che, secondo il decreto Semplificazioni, gli operatori economici da consultare devono essere individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate. Viene espressamente fatta salva l'applicazione degli articoli 37 e 38 del Codice dei contratti pubblici cioè la possibilità per le stazioni appaltanti di utilizzare gli strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori e la necessità di possedere i requisiti di qualificazione per gestire le relative procedure.

Per aumentare la trasparenza, a differenza di quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici, per le procedure negoziate senza bando previste dall'articolo 1, comma 2, del decreto Semplificazioni le stazioni appaltanti devono dare **evidenza dell'avvio della procedura** mediante la pubblicazione di un avviso sui rispettivi siti internet istituzionali. L'**avviso sui risultati della procedura di affidamento**, la cui pubblicazione non è obbligatoria per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 40 000 euro, contiene anche l'indicazione dei soggetti invitati.

Ricordiamo che la disciplina dei contratti sottosoglia contenuta nell'articolo 1 del decreto-legge n. 76/2020, ora prorogata sino al 2023, contiene anche regole temporanee riguardo al **termine entro cui la procedura deve essere conclusa**. L'aggiudicazione del contratto o l'individuazione definitiva del contraente deve avvenire entro due mesi dall'avvio del procedimento per gli affidamenti diretti e entro quattro mesi per i casi di procedura negoziata senza bando. Il mancato rispetto del termine previsto o la mancata tempestiva stipulazione del contratto, nonché il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità per danno erariale a carico del responsabile unico del procedimento. Se invece il ritardo è imputabile all'operatore economico, esso è causa di esclusione dell'operatore dalla

procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento. La risoluzione del contratto è dichiarata senza indugio dalla stazione appaltante e opera di diritto¹⁷.

Inoltre, per quanto riguarda lo **svolgimento della procedure di aggiudicazione previste dall'articolo 1, comma 2** del decreto Semplificazioni, gli affidamenti diretti possono essere realizzati tramite determina a contrarre o atto equivalente che contenga le informazioni richieste dall'articolo 32, comma 2 del Codice dei contratti, ossia informazioni che indichino in modo semplificato l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale e, ove richiesti, dei requisiti tecnico-professionali.

Quando l'affidamento avviene mediante procedura negoziata senza bando, le stazioni appaltanti possono scegliere, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento, se aggiudicare sulla base del **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o del prezzo più basso**. Nel caso di scelta del criterio del prezzo più basso, le stazioni appaltanti possono procedere all'esclusione automatica delle offerte cosiddette anomale individuate ai sensi dell'articolo 97, commi 2, 2-bis e 2-ter del Codice dei contratti, anche qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque.

In sede di conversione in legge del decreto Semplificazioni è stato specificato che resta fermo l'obbligo previsto dall'articolo 95, comma 3 del Codice dei contratti di utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione dei contratti relativi ai: a) servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, fatti salvi gli affidamenti di importo inferiore a 40 000 euro di cui all'articolo 36, comma 2, lettera a); b) servizi di ingegneria e architettura e altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro; b-bis) servizi e forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

b. Procedure di aggiudicazione per i contratti sopra soglia

Il decreto-legge n. 77/2021 interviene anche sulla disciplina prevista dall'articolo 2 del decreto-legge n. 76/2020 volta ad accelerare le procedure di aggiudicazione dei contratti sopra la soglia di rilevanza comunitaria, **prolungandone l'ambito di**

¹⁷Sono espressamente fatte salve le ipotesi di ritardi dovuti alla sospensione della procedura per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, che quindi non sono causa di responsabilità né per il responsabile unico del procedimento né per l'operatore economico.

applicazione temporale ai casi in cui la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il **30 giugno 2023**.

Ricordiamo che l'articolo 2 del decreto-legge n. 76/2020 consente alle stazioni appaltanti che intendono affidare le attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché i servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, di procedere mediante procedura aperta, mediante procedura ristretta oppure, previa motivazione circa la sussistenza dei presupposti previsti dalla legge, mediante la procedura competitiva con negoziazione di cui all'articolo 62 del Codice o il dialogo competitivo di cui all'articolo 64 nei settori ordinari, e le procedure di cui agli articoli 123 e 124 nei settori speciali, in ogni caso rispettando i **termini procedurali ridotti previsti per i casi di urgenza** senza dover dar conto caso per caso delle ragioni di urgenza, che si considerano comunque sussistenti.

In simmetria con quanto disposto per i contratti sottosoglia, anche per le procedure di affidamento di contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, è previsto un **termine finale per la conclusione della procedura di aggiudicazione**. Il termine è fissato in sei mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento, salvo i casi in cui la procedura è sospesa per effetto di provvedimenti giudiziari. Anche per i contratti sopra-soglia, come per quelli sotto soglia, il mancato rispetto dei termini relativi all'aggiudicazione o la mancata tempestiva stipulazione del contratto o il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità erariale del responsabile unico del procedimento; se il mancato rispetto dei termini è imputabile all'operatore economico, esso costituisce causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento che deve essere dichiarata 'senza indugio' dalla stazione appaltante e opera di diritto.

Il decreto n. 77/2021 (articolo 51, comma 2) specifica che **la proroga sino al 30 giugno 2023 non si applica alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 4**, del decreto Semplificazioni che consentono alle stazioni appaltanti in alcuni ambiti di operare in deroga a ogni disposizione di legge salvo la normativa penale, antimafia e i vincoli inderogabili del diritto europeo.

c. Verifiche antimafia

Il decreto-legge n. 77/2021 proroga **al 30 giugno 2023** la procedura speciale definita dall'articolo 3 decreto-legge n. 76/2020 per le **verifiche antimafia**.

Nel caso di verifiche antimafia finalizzate all'affidamento e all'esecuzione di contratti pubblici, l'articolo 3 del decreto-legge n. 76/2020 prevede che si proceda con il rilascio di un'informativa liberatoria provvisoria che consente la stipula del contratto pubblico, sotto condizione risolutiva. Qualora dalle verifiche dovesse risultare una causa interdittiva opera la risoluzione del contratto, salvo il pagamento delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute nei limiti delle utilità conseguite¹⁸.

d. Misure in materia di sospensione dell'esecuzione dell'opera

Viene prorogata al 30 giugno 2023 anche la disciplina dell'articolo 5 del decreto-legge n. 76/2020, che regola temporaneamente, in deroga all'articolo 107 del Codice, le **ipotesi di sospensione dell'esecuzione di opere pubbliche sopra soglia**.

Secondo quanto previsto dall'articolo 107 del Codice dei contratti pubblici, la sospensione dei lavori è possibile quando ricorrono circostanze speciali, non prevedibili al momento della stipulazione del contratto, che impediscono in via temporanea la prosecuzione a regola d'arte dei lavori, per ragioni di necessità o pubblico interesse, tra cui l'interruzione di finanziamenti disposta dalle amministrazioni competenti oppure quando la sospensione è disposta dalla stazione appaltante per altri motivi.

Il decreto-legge n. 76/2020 specifica in modo puntuale le circostanze in presenza delle quali è possibile sospendere l'esecuzione dell'opera.

La sospensione, volontaria o coattiva, **può avvenire esclusivamente per le seguenti ragioni**:

- a) cause previste da disposizioni di legge penale, dal codice delle leggi antimafia nonché da vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea;
- b) gravi ragioni di ordine pubblico, salute pubblica o dei soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, comprese le misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria da Covid-19;

¹⁸ Per l'analisi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 76/2020 su verifiche antimafia e protocolli di legalità, cfr. circolare Assonime n. 12/2021.

- c) ragioni di ordine tecnico idonee ad incidere sulla realizzazione a regola d'arte dell'opera, in relazione alle modalità di superamento delle quali non vi è accordo tra le parti;
- d) gravi ragioni di pubblico interesse.

In questi casi la sospensione, disposta dal responsabile unico del procedimento, ha una durata strettamente necessaria al superamento della causa.

Quando la **sospensione è dovuta a cause previste dalla normativa penale o europea** (lettera a), la stazione appaltante, previo parere del collegio consultivo tecnico, dichiara la risoluzione del contratto, in deroga alla procedura prevista dall'articolo 108, commi 3 e 4 del codice dei Contratti pubblici. La risoluzione opera di diritto, salvo che per gravi motivi tecnici ed economici, anche in base al parere tecnico, non sia possibile o preferibile proseguire con l'operatore designato.

Nei casi in cui la **sospensione dell'esecuzione è dovuta a ragioni di ordine pubblico o di salute o ad altri gravi ragioni di interesse pubblico** (lettere b e d), la stazione appaltante comunica la sospensione al collegio consultivo tecnico il quale, entro quindici giorni, si pronuncia sulla prosecuzione o sospensione dei lavori. Nei successivi dieci giorni, la stazione appaltante, sulla base del parere del collegio (il decreto-legge n. 77/2021 ha sostituito il termine parere al termine 'determinazione' originariamente contenuto nel decreto n. 76/2020) e nel rispetto delle esigenze emerse, autorizza la prosecuzione dei lavori, ad eccezione dei casi di assoluta e motivata incompatibilità tra la causa della sospensione e la prosecuzione dei lavori.

Se la **sospensione dei lavori avviene per gravi ragioni di ordine tecnico** (lettera c), il collegio consultivo tecnico, entro quindici giorni dalla comunicazione della sospensione da parte della stazione appaltante, adotta una determinazione circa l'esistenza della causa tecnica di legittima sospensione dei lavori e indica le modalità con cui proseguire i lavori e le eventuali modifiche da apportare per la realizzazione dell'opera a regola d'arte. Sulla base della determinazione del collegio, la stazione appaltante provvede nei successivi cinque giorni.

Infine, quando per qualsiasi motivo, compreso il caso di crisi o insolvenza dell'esecutore o di concordato con continuità aziendale o di autorizzazione all'esercizio provvisorio dell'impresa, **l'esecuzione dei lavori non può proseguire con il soggetto designato**, la stazione appaltante, sentito il collegio consultivo tecnico,

dichiara senza indugio la risoluzione del contratto, salvo che non sia comunque preferibile proseguire il contratto con lo stesso operatore.

Risolto il contratto, la stazione appaltante può in alternativa:

- procedere all'esecuzione dei lavori in via diretta, anche avvalendosi, nei casi consentiti dalla legge, di altri enti o società pubbliche;
- interpellare, secondo l'ordine di graduatoria, i soggetti che hanno partecipato alla originaria procedura di gara, al fine di stipulare un nuovo contratto per l'affidamento del completamento dei lavori, se tecnicamente ed economicamente possibile e alle condizioni proposte dal soggetto interpellato;
- indire una nuova procedura per l'affidamento del completamento dell'opera;
- proporre al Governo la nomina di un commissario straordinario per lo svolgimento delle attività necessarie al completamento dell'opera (come previsto dall'articolo 4 del decreto-legge n. 32/2019). L'impresa subentrante, compatibilmente con la sua organizzazione, prosegue i lavori anche con i lavoratori dipendenti del precedente esecutore se privi di occupazione.

La dichiarazione di risoluzione del contratto e le conseguenti modalità volte a proseguire nell'esecuzione del contratto operano anche in caso di **ritardo nell'avvio o nell'esecuzione dei lavori**, quando ciò non è giustificato dalle esigenze indicate dall'articolo 5 del decreto-legge. Il ritardo deve essere pari o superiore a un decimo del tempo previsto o stabilito per la realizzazione dell'opera e comunque deve essere pari ad almeno trenta giorni per ogni anno previsto o stabilito per la conclusione, da calcolare a decorre dall'entrata in vigore dello stesso decreto-legge (cioè dal 17 luglio 2020).

Infine l'articolo 5 del decreto Semplificazioni dispone che, eccetto i casi in cui sussiste una causa che impone la legittima sospensione del contratto, le parti non possono invocare l'inadempimento della controparte o di altri soggetti per sospendere i lavori di realizzazione dell'opera o le prestazioni ad essi connesse.

Al fine di evitare ingiustificati **ritardi nell'esecuzione dell'opera dovuti a procedimenti giudiziari**, è previsto che il giudice, sia in fase cautelare che di merito, debba seguire specifici criteri di valutazione per adottare le proprie decisioni. In particolare, il giudice deve tener conto delle probabili conseguenze che il provvedimento produce per tutti gli interessi in gioco nonché del preminente interesse

nazionale o locale alla sollecita realizzazione dell'opera. Inoltre, in fase cautelare il giudice dovrà valutare anche la irreparabilità del pregiudizio per l'operatore economico, il cui interesse va comunque comparato con quello del soggetto pubblico alla celere realizzazione dell'opera. In ogni caso, la norma precisa che l'interesse economico dell'appaltatore o la sua eventuale sottoposizione a procedura concorsuale o di crisi non può essere ritenuto prevalente rispetto all'interesse alla realizzazione dell'opera pubblica.

e. Proroga e modifiche alla disciplina del collegio consultivo tecnico

Il decreto-legge n. 77/2021 apporta alcune modifiche alla disciplina del collegio consultivo tecnico dettata dall'articolo 6 del decreto-legge n. 76/2020.

Si ricorda che tale istituto era stato originariamente previsto dall'articolo 207 del Codice dei contratti pubblici e poi abrogato con il decreto legislativo n. 56/2019. Con l'articolo 1, commi da 11 a 14 del decreto Sblocca cantieri (decreto legge n. 32/2019), il collegio consultivo era stato reintrodotta in via temporanea fino alla data di entrata in vigore del regolamento unico. Al collegio, composto da tre membri scelti di comune accordo dalle parti, venivano attribuite funzioni di rapida risoluzione delle controversie di ogni natura che potevano insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto. La proposta di soluzione indicata dal collegio consultivo non aveva natura transattiva, salva diversa volontà delle parti¹⁹.

Il decreto-legge n. 76/2020 è intervenuto in questo contesto normativo abrogando la disciplina precedente e prevedendo nuove regole, che sono ora state parzialmente riviste dal decreto-legge n. 77/2021.

Guardando alla disciplina oggi vigente, anzitutto la costituzione del collegio consultivo tecnico presso ogni stazione appaltante è **obbligatoria fino al 30 giugno 2023 per i lavori di importo pari o superiore alle soglie comunitarie**. Il collegio va costituito prima dell'avvio dell'esecuzione o comunque non oltre dieci giorni da tale data. Il collegio svolge funzioni di assistenza in caso di sospensione dei lavori e in caso di controversie o dispute tecniche di ogni natura sorte nel corso dell'esecuzione del contratto.

¹⁹ Per un'analisi più approfondita dell'istituto del collegio consultivo tecnico si rinvia alla circolare Assonime n. 20/2019; per un'analisi comparativa rispetto agli altri strumenti di soluzione stragiudiziale delle controversie previste dal Codice dei contratti pubblici si rinvia a pag. 52 e ss. del Note e studi Assonime n. 6/2018.

Per quanto riguarda **la composizione**, il collegio consultivo tecnico è formato, a scelta della stazione appaltante, da tre o cinque membri in considerazione della complessità dell'opera e dell'eterogeneità delle professionalità richieste. I componenti devono essere dotati di esperienza e qualificazione professionale adeguate all'opera e sono scelti tra ingegneri, architetti, giuristi ed economisti con comprovata esperienza nel settore degli appalti, delle concessioni e degli investimenti pubblici. La scelta dovrà tener conto dell'oggetto del contratto e della specifica conoscenza di metodi e strumenti elettronici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture (BIM) comprovata dal conseguimento di un dottorato di ricerca o dalla pratica professionale di almeno dieci anni nel settore di riferimento. I componenti possono essere scelti dalle parti di comune accordo oppure le parti possono concordare che ciascuna di essa nomini uno o due componenti. Il decreto-legge n. 77/2021 specifica che questi possono essere **individuati anche tra il proprio personale dipendente o tra persone legate alle parti da rapporti di lavoro autonomo o di collaborazione anche continuativa**, purché in possesso dei requisiti previsti. Il terzo componente (o il quinto componente, a seconda dei casi), con funzioni di presidente, deve essere scelto dai componenti nominati dalle parti. In caso di mancato accordo sulla nomina del presidente entro il termine previsto per la costituzione del collegio, questi è designato entro i successivi cinque giorni dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per le opere di interesse nazionale oppure dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano o dalle città metropolitane per le opere di rispettivo interesse. Il collegio si intende costituito quando è nominato anche il terzo o quinto componente. All'atto della costituzione è fornita al collegio una copia dell'intera documentazione inerente il contratto.

Le determinazioni del collegio, che può operare anche in videoconferenza o altro collegamento da remoto e procedere ad audizioni informali delle parti, sono assunte tenendo conto della migliore soluzione per la celere esecuzione dell'opera a regola d'arte. Il collegio può anche convocare le parti per consentire l'esposizione in contraddittorio delle rispettive ragioni.

L'**inosservanza delle determinazioni** del collegio consultivo tecnico è valutata ai fini della responsabilità per danno erariale e costituisce grave inadempimento degli obblighi contrattuali, salvo prova contraria. Al contrario l'osservanza delle determinazioni del collegio consultivo tecnico è causa di esclusione della responsabilità per danno erariale, fatto salvo il caso di dolo.

Le determinazioni del collegio consultivo tecnico hanno **natura di lodo contrattuale** ai sensi dell'articolo 808 ter del codice di procedura civile in materia di arbitrato irrituale, salvo diversa e motivata volontà delle parti, espressa per iscritto.

Il collegio delibera a maggioranza dei componenti. La determinazione deve essere assunta entro quindici giorni, o venti giorni in caso di particolari esigenze istruttorie, dalla comunicazione dei quesiti e deve contenere una succinta motivazione che può essere integrata nei successivi quindici giorni.

Il decreto-legge n. 77/2021 prevede inoltre che, in caso di controversia giudiziale, quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente alla determinazione del collegio consultivo, il giudice esclude la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che non ha osservato la determinazione, riferibili al periodo successivo alla sua formulazione, e condanna la stessa al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo nonché al versamento allo Stato di un'ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto. Resta ferma l'applicabilità dell'articolo 92 del codice di procedura civile in tema di condanna alle spese e dell'articolo 96, sulla responsabilità aggravata per mala fede o colpa grave.

I componenti del collegio consultivo tecnico hanno diritto a un **compenso** a carico delle parti e proporzionato al valore dell'opera, al numero, alla qualità e alla tempestività delle determinazioni. In caso di ritardo nell'assunzione delle determinazioni è prevista per ogni ritardo una decurtazione (da un decimo a un terzo) del compenso. I compensi del collegio sono computati come spese impreviste nel quadro economico dell'opera.

Per quanto riguarda **i limiti e le incompatibilità** all'assunzione dell'incarico di componente del collegio consultivo tecnico, è previsto che ogni componente non può ricoprire più di cinque incarichi contemporaneamente e comunque non può svolgere più di dieci incarichi ogni due anni. In caso di ritardo nell'adozione di tre determinazioni o di un ritardo superiore a sessanta giorni, i componenti del collegio non possono essere nominati in altri collegi per tre anni dalla data di maturazione del ritardo. Il ritardo ingiustificato anche solo di un'unica determinazione comporta la decadenza del collegio, con la conseguenza che la stazione appaltante può assumere la propria decisione prescindendo dal parere del collegio.

Collegio consultivo tecnico facoltativo

Per i contratti di **lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria**, le parti hanno facoltà di nominare comunque un collegio consultivo tecnico con tutti o parte dei compiti relativi all'assistenza in fase di risoluzione delle controversie o di sospensione dell'esecuzione.

Anche durante la **fase antecedente l'esecuzione del contratto**, la stazione appaltante, tramite il responsabile unico del procedimento, ha facoltà di costituire il collegio consultivo tecnico, per risolvere le questioni tecniche o giuridiche che possono insorgere nella fase sino all'aggiudicazione, ad esempio sulle determinazioni delle caratteristiche dell'opera, sulle clausole o condizioni del bando o dell'invito, nonché sulla verifica del possesso dei requisiti di partecipazione, dei criteri di selezione o di aggiudicazione. In questo caso due componenti del collegio sono nominati dalla stazione appaltante e uno dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per le opere di interesse nazionale o dalle regioni, dalle province autonome o dalle città metropolitane per le opere di interesse regionale o locale. Le funzioni di componente del collegio consultivo tecnico della fase di aggiudicazione sono compatibili con quelle di componente del collegio costituito in fase di esecuzione.

Il decreto-legge n. 77/2021 demanda a un decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, la definizione mediante **linee guida** dei requisiti professionali e dei casi di incompatibilità dei membri e del presidente del collegio consultivo tecnico, i criteri preferenziali per la loro scelta, i parametri per determinare i compensi, le modalità di costituzione e funzionamento del collegio e il coordinamento con altri istituti consultivi, deflattivi e contenziosi esistenti. Con il medesimo decreto verrà istituito presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici un **osservatorio permanente** per il monitoraggio dell'attività dei collegi consultivi tecnici, al quale dovranno essere trasmessi tutti gli atti di costituzione e tutte le determinazioni assunte dai collegi.

f. Altre misure prorogate

Infine, il decreto-legge n. 77/2021 prolunga fino al 30 giugno 2023 l'applicazione di una serie di misure del decreto n. 76/2020, previste rispettivamente dall'articolo 8, comma 1, dall'articolo 13, comma 1 e dall'articolo 21, comma 2.

In particolare l'**articolo 8, comma 1** prevede che, per le procedure avviate a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 76/2020 (17 luglio 2020) sino al 30 giugno 2023²⁰:

- nelle more della verifica dei motivi di esclusione e dei requisiti di qualificazione, è sempre autorizzata **la consegna dei lavori o l'esecuzione del contratto in via d'urgenza** secondo le modalità indicate all'articolo 32, comma 8 del codice dei contratti pubblici²¹;
- le stazioni appaltanti possono prevedere l'obbligo per l'operatore economico di procedere alla visita dei luoghi e alla consultazione sul posto dei documenti di gara prima di formulare la propria offerta, a pena di esclusione dalla procedura, **esclusivamente nei casi in cui ciò sia strettamente indispensabile** in ragione della tipologia, del contenuto o della complessità dell'appalto da affidare;
- in relazione alle procedure ordinarie, si applica la **riduzione di alcuni termini** previsti per le procedure d'urgenza senza dar conto, nel provvedimento che le dispone, delle ragioni di urgenza che si considerano comunque esistenti. La riduzione riguarda: il termine per la presentazione delle offerte nelle procedure aperte (articolo 60, comma 3); il termine per presentare la domanda di partecipazione nelle procedure ristrette (articolo 61, comma 6); il termine per la ricezione delle offerte iniziali nelle procedure competitive con negoziazione (articolo 62, comma 5); il termine per accedere ai documenti di gara (articolo 74, commi 2 e 3);
- **le procedure** di lavori, servizi e forniture **possono essere avviate anche in mancanza di una specifica previsione** nei documenti di programmazione adottati, a condizione che i programmi vengano successivamente aggiornati.

Le modifiche dell'**articolo 13** del decreto Semplificazioni comportano che **fino al 30 giugno 2023** in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 241/1990 è facoltà

²⁰ La disposizione si applica anche per le procedure pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 76/2020 i cui bandi o avvisi erano stati pubblicati ma di cui non erano ancora scaduti i termini.

²¹ Si ricorda che nel caso di lavori, se è intervenuta la consegna dei lavori in via d'urgenza e nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza, l'aggiudicatario ha diritto a rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione dei lavori ordinati dal direttore dei lavori, ivi comprese quelle per opere provvisoriale. Nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza, l'aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese sostenute per le prestazioni espletate su ordine del direttore dell'esecuzione (articolo 32, comma 8).

dell'amministrazione precedente adottare lo strumento della **conferenza semplificata** di cui all'articolo 14-bis della medesima legge, con alcune modificazioni (tra cui il termine perentorio di 60 giorni per il rilascio delle determinazioni).

La modifica dell'**articolo 21** del decreto Semplificazioni incide invece sulla **disciplina temporanea della responsabilità per danno erariale**, estendendone l'applicazione ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 76/2020 fino al 30 giugno 2023. Ricordiamo che la disciplina temporanea, introdotta per rimuovere le circostanze che possono contribuire al cosiddetto 'timore della firma'²², prevede che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è limitata ai casi in cui il danno è prodotto da una condotta dolosa, con esclusione delle ipotesi di colpa grave. Resta impregiudicata la responsabilità per danno erariale derivante da colpa grave per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

8. Modifiche al decreto Sblocca cantieri e prime misure per ridurre il numero delle stazioni appaltanti (art. 52)

Il decreto-legge n. 77/2021 prolunga fino al 30 giugno 2023 l'efficacia di una serie di norme contenute nel decreto Sblocca cantieri (decreto legge n. 32/2019), apportando inoltre alcune modifiche.

a. Misure per la centralizzazione delle committenze per i comuni non capoluoghi di provincia

Un primo intervento riguarda le iniziative per razionalizzare il sistema delle stazioni appaltanti.

Nel Codice dei contratti pubblici la disciplina è contenuta negli articoli 37 e 38, attinenti rispettivamente all'aggregazione e centralizzazione delle committenze e all'istituzione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. L'articolo 37 prevede, in particolare, che fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalla normativa in materia di contenimento della spesa, le stazioni appaltanti possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di

²² Cfr. Note e studi Assonime, 12/2020, *Interventi di semplificazione e modernizzazione del sistema amministrativo per il rilancio dell'economia*.

importo inferiore a 150.000 euro. Per effettuare procedure di importo superiore a tali soglie, occorre essere in possesso della necessaria qualificazione o, in mancanza si può ricorrere a una centrale di committenza oppure procedere mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica. Il comma 4 dell'articolo 37 prevede per **le stazioni appaltanti che sono comuni non capoluogo di provincia**, ferme restando le facilitazioni previste dallo stesso articolo 37 per gli acquisiti di importo contenuto, la possibilità di ricorrere a una centrale di committenza o altro soggetto aggregatore, oppure di procedere mediante unioni di comuni qualificate come centrali di committenza o associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento, o per il tramite della stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane o gli enti di area vasta ai sensi della legge n. 56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, le province, le unioni e fusioni di comuni).

Il decreto Sblocca Cantieri ha introdotto una **sospensione temporanea dell'articolo 37, comma 4 sulle modalità con cui i comuni non capoluogo di provincia devono procedere agli acquisti di lavori, servizi e forniture**, sino al 31 dicembre 2020. Tale termine, successivamente prorogato al 31 dicembre 2021 dal decreto-legge Semplificazioni, è ora esteso, con il decreto-legge n. 77/2021, **sino al 30 giugno 2023**.

Al contempo, viene integrata la disposizione del decreto Sblocca Cantieri disponendo che la sospensione dell'applicazione dell'articolo 37, comma 4, **non si applica alle procedure afferenti gli investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse PNRR e PNC**. Viene inoltre specificato che, nell'attesa di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, i comuni non capoluogo di provincia possono procedere all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che con le modalità indicate nell'articolo 37, comma 4, **anche attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluoghi di provincia**.

b. Sospensione del divieto di appalto integrato

Il decreto-legge n. 77/2021 **prolunga fino al 30 giugno 2023 la sospensione del divieto di appalto integrato**, ossia di affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, contenuto nell'articolo 59, comma 1, quarto periodo del Codice dei contratti pubblici²³. Pertanto, sino al giugno 2023 le stazioni appaltanti

²³ Va ricordato che il divieto di appalto integrato contenuto nell'articolo 59, comma 1, prevede eccezioni per l'affidamento a contraente generale, la finanza di progetto, l'affidamento in concessione, il partenariato

possono ricorrere, in deroga a quanto previsto dall'articolo 59, comma 1, quarto periodo, all'appalto integrato per l'affidamento di ogni tipo di lavori.

c. Sospensione dell'obbligo di scegliere i commissari di gara dall'albo istituito presso l'ANAC

In attesa della piena operatività dell'Albo dei commissari di gara previsto dall'articolo 78 del Codice dei contratti pubblici²⁴, fino al 30 giugno 2023 continua ad essere sospeso l'obbligo delle stazioni appaltanti di **scegliere i commissari di gara** tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'ANAC. Pertanto i commissari saranno scelti secondo le regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante.

d. Valutazione delle offerte prima della verifica di idoneità degli offerenti

E' prorogata sino al 30 giugno 2023 anche la previsione del decreto Sblocca Cantieri che estende l'applicazione dell'articolo 133, comma 8 del Codice dei contratti pubblici, valido per i settori speciali, anche ai settori ordinari. Pertanto, sino a fine giugno 2023 anche nei settori ordinari per le procedure aperte le stazioni appaltanti, se espressamente previsto nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la gara, possono decidere che le **offerte siano esaminate prima della verifica di idoneità** degli offerenti.

e. Deroghe al parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici

Il decreto-legge n. 77/2021 proroga anche le deroghe all'articolo 215, comma 3, del Codice dei contratti pubblici sul **parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici** sui progetti, che sono state introdotte dal decreto-legge Sblocca Cantieri (articolo 1, comma 7) e successivamente modificate dal decreto-legge n. 76/2020 (art. 8, comma 7, lettera d).

In conseguenza di questi interventi normativi, sino al 30 giugno 2023:

- il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime parere obbligatorio sui progetti di fattibilità tecnica ed economica di competenza statale (o comunque finanziati

pubblico privato, il contratto di disponibilità, la locazione finanziaria e le opere di urbanizzazione a scomputo.

²⁴ Con l'atto di segnalazione n. 1/2019 ANAC ha segnalato al Governo e al Parlamento la necessità di apportare modifiche alla disciplina in ragione della mancata o insufficiente iscrizione, da parte dei professionisti interessati, nelle sottosezioni dell'Albo.

per almeno il 50 per cento dallo Stato) di importo pari o superiore a 100 milioni di euro;

- per i progetti di importo compreso tra 50 e 100 milioni, il parere è reso dai Comitati tecnici amministrativi istituiti presso i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche;
- per i lavori pubblici di importo inferiore a 50 milioni si prescinde dal parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Al tempo stesso, il decreto-legge n. 77/2021 specifica che la deroga non si applica al parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici sulla costruzione e l'esercizio delle dighe di ritenuta, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363. Per quanto riguarda il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici sui progetti delle concessionarie autostradali, il combinato disposto del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 16 ottobre 2020 e della proroga introdotta con il decreto-legge n. 77/2021 comporta che, sino al 30 giugno 2023 sono sottoposti al parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici i progetti di fattibilità tecnica ed economica relativi alle opere da realizzare da parte di Anas e delle concessionarie autostradali di importo pari o superiore a 100 milioni di euro.

f. Riserve e accordo bonario per la verifica preventiva di interesse archeologico

Un'altra proroga riguarda la disposizione del decreto Sblocca Cantieri sull'**ambito oggettivo delle riserve e dell'accordo bonario** (decreto-legge n. 32/2019, articolo 1, comma 10). Fino al 30 giugno 2023 possono essere oggetto di riserva anche gli aspetti progettuali che sono stati sottoposti alla verifica preventiva dell'interesse archeologico di cui all'articolo 25 del Codice dei contratti. Conseguentemente anche per tali aspetti progettuali può essere utilizzato l'accordo bonario, al fine di definire in via stragiudiziale le controversie relative alle riserve che potrebbero insorgere durante la fase di esecuzione dei lavori.

g. Approvazione di varianti ai progetti definitivi di infrastrutture strategiche

Viene prorogata la norma temporanea del decreto Sblocca cantieri (articolo 1, comma 15) che ridimensiona il **coinvolgimento del Cipe nell'autorizzazione di eventuali varianti** ai progetti definitivi di infrastrutture strategiche. Fino al 31 dicembre 2023, le varianti ai progetti definitivi di infrastrutture strategiche sono approvate esclusivamente dal soggetto aggiudicatore qualora non superino il 50 per cento del valore del progetto approvato; in caso contrario resta necessaria l'approvazione del Cipe.

h. Ulteriori norme prorogate

Sono infine estese fino al 31 dicembre 2023 sia la previsione del decreto Sblocca Cantieri che consente di avviare le procedure di affidamento anche in caso di **disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione** (articolo 1, comma 4) sia la disposizione che prevede la possibilità di affidare i lavori di **manutenzione ordinaria e straordinaria** (ad eccezione degli interventi di rinnovo o sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti) sulla base del progetto e di procedere all'esecuzione dei lavori a prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo (articolo 1, comma 6).

9. Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici e e-procurement (art. 53, commi 1-4)

L'articolo 53 del decreto-legge n. 77/2021, richiamando le semplificazioni per l'aggiudicazione dei contratti sotto soglia previste dall'articolo 1 del decreto Semplificazioni come modificato dallo stesso decreto-legge 77/2021, introduce ulteriori misure di semplificazione per l'**affidamento di contratti sopra soglia aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi informatici**, in particolare basati sulla tecnologia cloud, nonché **servizi di connettività**, finanziati in tutto o in parte **con le risorse del PNRR**.

In tali ipotesi, le stazioni appaltanti possono ricorrere alla **procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando** di cui all'articolo 48, comma 3 del decreto-legge n. 77/2021 quando la determina a contrarre, o altro atto equivalente, è stato adottato entro il 31 dicembre 2026, anche ove ricorra una rapida obsolescenza tecnologica delle soluzioni disponibili tale da non consentire il ricorso ad altra procedura di affidamento. Vanno comunque verificati i presupposti previsti dall'articolo 48, comma 3, ossia questa deroga alle procedure ordinarie va utilizzata nella misura strettamente necessaria, quando per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze non

imputabili alla stazione appaltante l'applicazione dei termini anche abbreviati previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR o al PNC e ai programmi cofinanziati da fondi strutturali europei.

Al termine della procedura, la stazione appaltante stipula immediatamente il contratto e ne avvia l'esecuzione sulla base dell'autocertificazione con la quale l'aggiudicatario attesta il possesso dei requisiti richiesti, la regolarità del DURC e l'assenza di motivi di esclusione. Per le verifiche antimafia si applica la disciplina prevista dall'articolo 3 decreto-legge n. 76/2020 che prevede l'autocertificazione da parte dell'aggiudicatario del possesso dei requisiti antimafia e la stipulazione del contratto sotto condizione risolutiva, fino alle verifiche, da completarsi entro 60 giorni, dell'accertata situazione di legittimità. Resta in ogni caso l'applicazione dell'articolo 32, comma 9 del Codice dei contratti pubblici, in base al quale il contratto non può essere stipulato prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione.

In relazione alle **procedure di affidamento** aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi informatici e servizi di connettività finanziati in tutto o in parte con risorse PNRR **ritenute strategiche** per il conseguimento di specifici obiettivi di trasformazione digitale previsti dal PNRR viene attribuita al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri la funzione di rilasciare **pareri tecnici, obbligatori e vincolanti**, sugli elementi essenziali delle procedure di gara bandite, ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2 lettera g del Codice dell'amministrazione digitale, sentita l'Agid. Nell'esercizio di questa funzione, il Dipartimento detta anche prescrizioni, obbligatorie e vincolanti nei confronti delle amministrazioni aggiudicatrici, sulle modalità organizzative e la tempistica di svolgimento delle procedure di affidamento nel rispetto dei termini di attuazione individuati nel cronoprogramma relativo ai singoli progetti, nonché sulla qualità e sulla coerenza tecnologica complessiva delle architetture infrastrutturali.

10. Modifiche in materia di trasparenza e potenziamento della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (art. 53, comma 5)

L'articolo 53, comma 5 del decreto-legge n. 77/2021 introduce alcune rilevanti modifiche alla disciplina della trasparenza in tema di contratti pubblici.

Ricordiamo che l'articolo 29 del Codice dei contratti pubblici, sui principi in materia di trasparenza, già prevede che tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione nonché alle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici, ove non considerati riservati o secretati, siano pubblicati e aggiornati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito del committente, tenendo conto delle disposizioni del decreto legislativo n. 33/2013 sulla trasparenza. Era inoltre previsto che tali atti venissero pubblicati sul sito del Ministero delle infrastrutture e sulla piattaforma digitale istituita presso ANAC e che per le procedure relative ai contratti di competenza regionale, gli obblighi di pubblicità fossero assolti tramite i sistemi informatizzati regionali che garantiscono l'interscambio delle informazioni e l'interoperabilità con le banche dati del Ministero e dell'Anac.

Il decreto-legge n. 77/2021 interviene su questa disciplina estendendo anzitutto **l'obbligo di pubblicazione di cui al comma 1 dell'articolo 29 agli atti relativi all'esecuzione** dei contratti pubblici.

Inoltre, al comma 2 dell'articolo 29 l'obbligo di trasmissione delle informazioni al Ministero e alla piattaforma dell'Anac viene sostituito dall'obbligo di trasmissione alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'Anac. **All'Anac** viene così affidato il ruolo di **gestore unico di tutti i dati relativi ai contratti pubblici**, superando la previgente frammentazione di competenze tra Anac e Ministero. **Più precisamente**, in base alla nuova formulazione dell'articolo 29, comma 2, del Codice dei contratti pubblici tutte le informazioni inerenti gli atti di programmazione, scelta del contraente, aggiudicazione e esecuzione dei contratti pubblici devono essere tempestivamente trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'Anac attraverso le piattaforme telematiche ad essa interconnesse secondo le modalità indicate dall'articolo 213, comma 9. L'Anac garantisce attraverso la Banca dati nazionale la pubblicazione delle informazioni nel rispetto della riservatezza di cui all'articolo 53 del Codice e ad eccezione dei contratti secretati nonché la trasmissione all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea e la pubblicazione a livello nazionale, come previsto dall'articolo 73 del Codice. Gli effetti degli atti oggetto di pubblicazione decorrono dal momento della loro pubblicazione nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, tenute a collaborare con lo Stato alla tutela della trasparenza e della legalità nel settore dei contratti pubblici, operano anche attraverso la messa a disposizione di piattaforme telematiche interoperabili con la Banca dei dati nazionale dei contratti pubblici, secondo le modalità di cui all'articolo 213, comma 9, del Codice, per garantire la trasparenza in tutte le fasi

di vita dei contratti pubblici. Al fine di rispettare il principio di unicità del luogo di pubblicazione e di unicità dell'invio delle informazioni, l'**interscambio dei dati** e degli atti tra la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e le piattaforme ad essa interconnesse avviene in conformità alle linee guida Agid in materia di interoperabilità. L'insieme dei dati e delle informazioni condivisi costituisce fonte informativa prioritaria in materia di pianificazione e monitoraggio dei contratti pubblici.

Anche la documentazione comprovante il **possesso da parte degli operatori economici dei requisiti** per la partecipazione alle procedure e per il controllo in fase di esecuzione del contratto della loro permanenza, che era raccolta in base all'articolo 81 del Codice nella Banca dati nazionale degli operatori economici gestita dal Ministero delle infrastrutture, è ora acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici viene istituito il **fascicolo virtuale dell'operatore economico**. Esso contiene tutti i dati per la verifica dell'assenza dei motivi di esclusione dalla partecipazione alla procedura, l'attestazione SOA per i soggetti esecutori di lavori pubblici, nonché tutti i dati e i documenti relativi ai requisiti di idoneità professionale, di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica e professionale caricati dall'operatore economico.

Il fascicolo virtuale dell'operatore economico è utilizzato per partecipare alle singole gare. I dati e i documenti contenuti nel fascicolo, nei termini di efficacia di ciascuno di essi, possono essere utilizzati per gare diverse. In sede di partecipazione alla gara, l'operatore economico deve indicare i dati e i documenti contenuti nel fascicolo virtuale che comprovano il possesso dei requisiti generali e speciali richiesti dal bando per consentire la loro valutazione da parte della stazione appaltante.

Viene anche previsto che le amministrazioni competenti al rilascio dei certificati di assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80 del Codice dei contratti pubblici utilizzano sistemi informatici idonei a garantire alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici la disponibilità in tempo reale di tali certificazioni in formato digitale, attraverso l'accesso alle proprie banche dati con modalità automatizzate e interoperabili in conformità alle linee guida di Agid in materia. La Banca dati nazionale dei contratti pubblici è accessibile alle stazioni appaltanti e agli operatori economici, limitatamente ai loro dati.

Con provvedimento dell'Anac, adottato d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l'Agid, sono individuati i dati relativi alla partecipazione alle gare e al loro esito per i quali è obbligatoria la verifica presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, i termini e le regole tecniche per la loro acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione, nonché i criteri e le modalità relativi all'accesso e al funzionamento della Banca dati.

11. Capacità amministrativa e ruolo della Consip, semplificazioni per edilizia scolastica e sanitaria

Ulteriori disposizioni in materia di contratti pubblici sono contenute nell'articolo 11 relativo al ruolo della Consip per il rafforzamento della capacità amministrativa, e negli articoli 55 e 56 sull'edilizia scolastica e l'edilizia sanitaria.

Per quanto riguarda la prima di queste disposizioni, va ricordato che il PNRR nell'ambito delle riforme abilitanti, alla voce "Riforma *Recovery Procurement Platform*", individua tre linee di azione, riguardanti rispettivamente: la formazione e il tutoraggio nella gestione di procedure di acquisto in modalità digitale e nell'utilizzo di strumenti avanzati di acquisto e negoziazione; la messa a disposizione di strumenti di acquisto avanzati, mediante contratti tipo; i progetti per l'evoluzione del sistema nazionale di *e-procurement*.

In questa prospettiva, l'**articolo 11** del decreto-legge n. 77/2021, per aumentare **l'efficacia e l'efficienza dell'attività di approvvigionamento** e garantire una rapida attuazione delle progettualità del PNRR e degli altri interventi ad esso collegati, ivi compresi i programmi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2021-2027, prevede che **Consip** metta a disposizione delle pubbliche amministrazioni **specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico**.

È inoltre richiesto a Consip di realizzare un programma di **informazione, formazione e tutoraggio** nella gestione delle procedure di acquisto e di progettualità per l'evoluzione del Sistema Nazionale di e-Procurement e il rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni. Consip si coordina con le centrali di committenza regionali per le attività degli enti territoriali di competenza.

Queste attività sono anche funzionali alle acquisizioni di beni e servizi informatici e di connettività da parte di Sogei S.p.A., per la realizzazione e implementazione dei servizi

delle pubbliche amministrazioni affidatarie in ottemperanza a specifiche disposizioni normative e regolamentari, nonché per la realizzazione delle attività di consolidamento e razionalizzazione dei siti e delle infrastrutture digitali del Paese le cui procedure di affidamento sono poste in essere da Consip ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 95/2012.

Gli **articoli 55 e 56** del decreto-legge n. 77/2021 prevedono invece alcune misure per accelerare l'esecuzione degli interventi compresi nel PNRR e garantirne l'organicità con riferimento agli interventi di nuova costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli edifici pubblici adibiti a uso scolastico ed educativo, alla transizione digitale delle scuole, al contrasto alla dispersione scolastica, alla formazione del personale scolastico da realizzare nel PNRR, nonché ai programmi di edilizia sanitaria indicati nel PNRR di competenza del Ministero della salute.

12. Il disegno di legge delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici

Come annunciato nel PNRR, le misure a regime volte a razionalizzare le regole in materia di contratti pubblici sono demandate a un disegno di legge delega.

Il provvedimento è stato approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 30 giugno, su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per essere trasmesso al Parlamento. Il contenuto riprende e precisa i principi e i criteri direttivi indicati nel PNRR.

Si punta anzitutto ad assicurare una **più stretta aderenza alle direttive europee**, riducendo il gold-plating e eliminando i possibili profili di incompatibilità con il diritto europeo. Al contempo il disegno di legge mira a una **razionalizzazione e stabilizzazione del quadro normativo**, che negli ultimi anni è stato oggetto di continui interventi correttivi o derogatori. In questo contesto, il disegno di legge delega mira a rafforzare il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, incentivare l'utilizzo delle procedure flessibili previste dalle direttive, ridurre gli automatismi nella valutazione delle offerte, introdurre un divieto di proroga dei contratti di concessione, razionalizzare le modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari di servizi e individuare espressamente le ipotesi in cui è consentito l'appalto integrato.

Il disegno di legge delega mira inoltre a **ridurre e rendere certi i tempi** relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti e alla realizzazione delle opere pubbliche, attraverso la digitalizzazione e vari interventi di revisione e semplificazione delle regole che spaziano dalla fase di programmazione e dibattito pubblico alla validazione dei progetti, dai criteri di qualificazione degli operatori alla riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei partecipanti. La disciplina dei contratti sottosoglia dovrà essere ispirata a criteri di massima semplificazione nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità.

Sono previste misure volte a favorire gli **investimenti nell'innovazione e la sostenibilità ambientale**, nonché l'utilizzo di **clausole sociali** a tutela del lavoro e per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere. Il disegno di legge annuncia inoltre la razionalizzazione, semplificazione ed estensione delle forme di **partenariato pubblico privato** anche al fine di aumentare l'interesse, oltre che degli operatori del mercato delle opere pubbliche, anche degli investitori professionali.

Tra i criteri di delega è inclusa la **razionalizzazione dei sistemi sanzionatori e premiali** volti ad assicurare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'aggiudicatario e l'estensione e rafforzamento dei **metodi alternativi di risoluzione delle controversie**, anche in materia di esecuzione del contratto.

Per l'esercizio della delega legislativa è previsto un periodo di sei mesi dall'approvazione della legge da parte del Parlamento e la possibilità di avvalersi del supporto tecnico del Consiglio di Stato per la redazione dello schema di articolato normativo.

Il Direttore Generale

Micossi