

# dossier

20 maggio 2022

## Delega al Governo in materia di contratti pubblici

---

A.C. 3514-A

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche nei settori delle infrastrutture e dei trasporti

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) - [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 504/3



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Ambiente

Tel. 06 6760-9253 - [st\\_ambiente@camera.it](mailto:st_ambiente@camera.it) - [@CD\\_ambiente](https://twitter.com/CD_ambiente)

Progetti di legge n. 540/3

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

*Am0169c.docx*

## INDICE

Introduzione .....	3
Il disegno di legge delega.....	5
I principali interventi sul Codice dei contratti pubblici a seguito dell'emergenza COVID-19 .....	18



## Introduzione

Il disegno di legge in esame reca una **delega al Governo in materia di contratti pubblici**.

Il provvedimento, nel testo originariamente presentato dall'Esecutivo, si componeva di un unico articolo recante una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi relativi alla disciplina dei contratti pubblici. Nel corso dell'esame al Senato è stato inserito un ulteriore articolo recante una clausola di salvaguardia.

In base a quanto previsto dall'articolo 1, la delega dovrà essere esercitata **entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge** sulla base dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella delega stessa.

Secondo quanto emerge dalla relazione illustrativa e dal documento di accompagnamento di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) allegati al disegno di legge iniziale, l'intervento normativo proposto dal Governo è volto ad **adeguare la normativa interna al diritto europeo e a razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina dei contratti pubblici** concernenti i lavori, i servizi e le forniture.

L'intervento in questione è stato strutturato al fine di assicurare un riordino e **una rivisitazione complessiva del Codice dei contratti pubblici** ([decreto legislativo n. 50 del 2016](#)) rispetto al quale, nel corso degli anni, sono state introdotte diverse modifiche, anche attraverso numerosi provvedimenti d'urgenza, che hanno profondamente modificato l'originario impianto del Codice stesso.

**L'obiettivo della riforma**, pertanto, in base a quanto illustrato anche nella relazione illustrativa al testo originario del disegno di legge, è **quello di ridurre drasticamente e razionalizzare le norme in materia di contratti pubblici** armonizzando ulteriormente la disciplina interna con il diritto comunitario.

L'adozione di questa riforma rientra, tra l'altro, tra gli **impegni** recentemente assunti dal Governo con il **Piano nazionale di ricerca e resilienza (PNRR)**. Nello stesso Piano, infatti, si prevede una riforma complessiva del quadro legislativo in materia di contratti pubblici. In base a quanto previsto dal PNRR dovranno essere raggiunti i seguenti obiettivi entro i periodi riportati di seguito:

- **giugno 2021**, entrata in vigore di un decreto-legge sulla semplificazione del sistema dei contratti pubblici;

- **giugno 2022**, entrata in vigore della legge delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici;
- **marzo 2023**, entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici;
- **giugno 2023**, entrata in vigore di tutte le leggi, regolamenti e provvedimenti attuativi (anche di diritto privato) per la revisione del sistema degli appalti pubblici;
- **dicembre 2023**, il pieno funzionamento del sistema nazionale di *e-procurement*.

Alcune **prime norme per la semplificazione**, la cui scadenza per l'adozione era prevista entro il mese di giugno del 2021, sono state introdotte dal [decreto-legge n. 77 del 2021](#), che reca misure in materia di revisione della disciplina dei contratti pubblici. Tra queste si segnalano:

- l'art. 47 Pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC;
- l'art. 47-ter Disposizioni urgenti in materia di affidamenti dei concessionari;
- l'art. 47-quater Misure urgenti in materia di tutela della concorrenza nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC;
- l'art. 48 Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC;
- l'art. 49 Modifiche alla disciplina del subappalto;
- l'art. 50 Semplificazioni in materia di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC;
- l'art. 51 Modifiche al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76;
- l'art. 52 Modifiche al decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 e prime misure di riduzione delle stazioni appaltanti;
- l'art. 53 Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di *e-procurement* e acquisto di beni e servizi informatici.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia al dossier sul D.L. 77/2021 “[Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure](#)”.

Per quanto attiene, invece, ai **traguardi e agli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2022**, contenuti più in generale nel PNRR, si rinvia per approfondimenti allo specifico [dossier di monitoraggio](#) (aggiornato al 25 febbraio 2022) sull’attuazione dei suddetti impegni, a cura dei Servizi Studi di Camera e Senato.

## Il disegno di legge delega

Il disegno di legge delega, originariamente presentato dal Governo, si componeva di un articolo unico. Nel corso dell'esame al Senato è stato introdotto un ulteriore articolo recante una clausola di salvaguardia.

Sono di seguito illustrate le disposizioni del disegno di legge nel testo comprensivo delle **modifiche apportate nel corso dell'esame in sede referente** presso la VIII Commissione della Camera dei deputati (conclusosi nella seduta del 19 maggio 2022).

**L'articolo 1, comma 1**, delega il Governo ad adottare, entro **sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega**, uno o più decreti legislativi relativi alla disciplina dei contratti pubblici.

Come emerge dallo stesso comma 1 l'intervento normativo è volto ad **adeguare la disciplina dei contratti pubblici a quella del diritto europeo e ai principi espressi nel corso degli anni dalla giurisprudenza in materia di contratti pubblici**.

L'obiettivo complessivo della riforma è, più in generale, quello di **razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture**.

Nel corso degli ultimi anni, infatti, si sono registrati una serie di interventi normativi di natura primaria e secondaria che hanno inserito **numerose modifiche sull'impianto originario previsto dal Codice dei contratti pubblici**, che era stato adottato con il decreto legislativo n. 50 del 2016.

A distanza di alcuni anni, quindi, **si registra un quadro normativo di settore che ha perduto nel tempo la sua organicità** anche in considerazione di diverse disposizioni d'urgenza introdotte nel Codice stesso a seguito dei diversi interventi normativi adottati a seguito della pandemia da COVID-19 (sui quali, per una panoramica di dettaglio, si rinvia al paragrafo successivo).

**Il comma 2** contiene, invece, i principi e i criteri direttivi a cui dovrà attenersi il legislatore delegato, che si riportano sinteticamente di seguito:

- garantire il perseguimento di **obiettivi di coerenza e aderenza alle direttive europee** attraverso l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione **corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive** stesse con l'obiettivo di assicurare l'apertura alla concorrenza e il confronto competitivo tra i diversi operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture. In merito a tale principio viene precisato come, nell'attuazione della delega, si dovrà tenere conto delle specificità dei contratti nel settore dei beni culturali. Viene precisato che restano ferme ed inderogabili le

misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della trasparenza, nonché che l'obiettivo di assicurare l'apertura alla concorrenza e il confronto competitivo tra i diversi operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture deve considerarsi con particolare riferimento alle piccole e medie imprese (**lettera a**).

**In sede referente**, è stato precisato che nell'attuazione della delega si dovrà tenere conto anche delle **specificità dei contratti nei settori speciali** (si tratta dei settori del gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica) e che l'apertura alla concorrenza e al confronto competitivo tra i diversi operatori deve includere anche le **micro imprese**;

- rivedere le **competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione** in materia di contratti pubblici, al fine di rafforzarne le funzioni di vigilanza sul settore e di supporto alle stazioni appaltanti (**lettera a-bis, introdotta in sede referente**);
- intervenire con una **ridefinizione della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti** (afferenti ai settori ordinari e ai settori speciali) al fine di conseguire una loro riduzione numerica anche attraverso **procedure di accorpamento e di riorganizzazione delle stesse**. A tale riguardo si prevede la possibilità di introdurre degli **incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza** e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche. Si dovranno individuare le **modalità di monitoraggio** dell'accorpamento e della riorganizzazione delle stazioni appaltanti, mentre per quanto riguarda il potenziamento della specializzazione del personale delle stazioni appaltanti si stabilisce che siano previsti specifici percorsi di formazione, con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano al servizio degli enti locali (**lettera b**);

In materia di **qualificazione delle stazioni appaltanti**, l'art. 38 del Codice dei contratti pubblici prevede l'istituzione presso l'ANAC di un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate ([AUSA](#)). La qualificazione è conseguita in rapporto ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo. Sono iscritti di diritto nell'elenco AUSA, il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS), compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP S.p.a., INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., Difesa servizi S.p.A., l'Agenzia del demanio, nonché i soggetti aggregatori regionali.

L'affidamento dei contratti pubblici per lavori, servizi e forniture, prevede l'applicazione di procedure comuni per le amministrazioni aggiudicatrici che operano nei settori "ordinari" e nei settori "speciali", relativi quest'ultimi, a gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come disciplinati nella parte II del Codice (artt. 114-141).

- **favorire la partecipazione da parte delle micro e piccole imprese**, con la possibilità di procedere alla suddivisione degli appalti in lotti sulla base di criteri qualitativi o quantitativi, in coerenza con i principi dello *Small Business Act*, anche al fine di valorizzare le imprese di prossimità (**lettera c**).

**In sede referente**, è stata aggiunta la previsione di **criteri premiali per l'aggregazione di impresa**, nel rispetto dei principi unionali di parità di trattamento e non discriminazione tra gli operatori economici e l'obbligo di motivare la decisione di non procedere alla suddivisione in lotti dell'appalto da parte della stazione appaltante.

Lo "[Small Business Act](#)" (SBA) è la principale iniziativa politica comunitaria ([Comunicazione COM\(2008\) 394](#)), a favore delle PMI e comprende dieci principi intesi a valorizzare le iniziative a livello della UE, da cui discendono una serie di azioni concrete intese a sostenere le PMI europee attraverso il miglioramento dell'ambiente normativo, amministrativo ed economico.

- **semplificazioni della disciplina** dei contratti pubblici che abbiano un **importo inferiore alle soglie di rilevanza europea**, sempre nel pieno rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità, nonché di non discriminazione, di proporzionalità, nonché di economicità, di efficacia e di imparzialità dei procedimenti. Anche in questo caso si fa riferimento alla necessità di tenere conto, nell'attuazione della delega, della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali. È altresì previsto il **divieto per le stazioni appaltanti di utilizzare**, ai fini della selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, **il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi**, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate (**lettera d**).

**In sede referente**, il criterio di delega in esame è stato integrato con il riferimento al rispetto del principio di rotazione nelle procedure di scelta del contraente.

- semplificazione delle procedure finalizzate alla **realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali**, nonché in innovazione e ricerca. In relazione a tale criterio viene fatto esplicito riferimento alla necessità che le misure di semplificazione in questione aiutino a **perseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile**, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 (**lettera e**).

**In sede referente**, è stato precisato che la semplificazione delle procedure deve essere finalizzata anche alla **realizzazione di investimenti in innovazione sociale**.

- individuazione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici in particolare mediante la definizione dei criteri ambientali minimi.

Viene precisato che tali **criteri ambientali minimi** sono da rispettare obbligatoriamente e sono differenziati per tipologie ed importi di appalto e valorizzati economicamente nelle procedure di affidamento. Viene inoltre prevista l'introduzione di sistemi di rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali. In seguito all'emanazione di nuovi decreti ministeriali in materia di criteri ambientali minimi, è stabilita la previsione di un periodo transitorio con tempi congrui per l'avvio della relativa applicazione (**lettera e**);

I [criteri minimi ambientali](#) (CAM), disciplinati dall'art. 34 del Codice dei contratti pubblici, che ne ha reso obbligatoria l'applicazione da parte di tutte le stazioni appaltanti, sono stati introdotti, attraverso l'emanazione di specifici decreti ministeriali, negli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, al fine di ridurre gli impatti ambientali e con l'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili nella pubblica amministrazione, in linea con quanto previsto dal "[Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione](#)" (PAN GPP).

- introduzione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, **un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili** al momento della formulazione dell'offerta, stabilendo che gli eventuali oneri derivanti dal suddetto meccanismo di revisione dei prezzi siano a valere sulle risorse disponibili del quadro economico degli interventi e su eventuali altre risorse disponibili per la stazione appaltante da utilizzare nel rispetto delle procedure contabili di spesa (**lettera f**)).

**In sede referente**, è stato introdotto un ulteriore obbligo di inserimento nei bandi delle stazioni appaltanti riguardante il costo da rinnovo dei CCNL nazionali sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente.

In proposito, si ricorda che le ultime disposizioni in materia di prezzi sono state recate dall'[art. 25 del D.L. 17/2022](#).

- **prevedere l'obbligo**, per le stazioni appaltanti di **inserire**, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove l'intervento stesso riguardi beni culturali, delle **specifiche clausole sociali volte a garantire** ((e non più solo a "promuovere", come previsto nel testo approvato dal Senato) **la stabilità occupazionale** del personale impiegato nonché le **pari opportunità generazionali, di genere** e di inclusione lavorativa per le persone con **disabilità**; le clausole sociali dovranno prevedere, al fine di contrastare il lavoro irregolare, che per i lavoratori in subappalto vengano garantite le stesse condizioni economiche e normative dei dipendenti dell'appaltatore; la previsione dell'obbligo in oggetto è frutto di

una **modifica apportata in sede referente**, con cui è stata soppressa la previsione (contenuta invece nel testo approvato dal Senato) secondo cui si rimetteva al legislatore delegato la scelta se configurare come obbligo ovvero solo come facoltà l'inserimento delle clausole sociali nei bandi di gara; sempre **nel corso dell'esame in sede referente** è stata, inoltre, introdotta una riserva nelle procedure di gara a favore di operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate (**lettera g**);

- promuovere, nel rispetto del diritto europeo vigente, l'obbligo per le stazioni appaltanti di ricorrere a forniture in cui la **parte di prodotti originari di Paesi terzi** che compongono l'offerta **non sia maggioritaria** rispetto al valore totale dei prodotti (**lettera h**).

Nel corso dell'esame **in sede referente**, la lettera in esame è stata integrata al fine di richiedere anche la previsione, nel caso di **forniture provenienti da Paesi extra UE**, di misure atte a garantire il **rispetto di criteri ambientali minimi e dei diritti dei lavoratori**, anche al fine di assicurare una leale concorrenza nei confronti degli operatori economici europei.

- **divieto di prestazione gratuita delle attività professionali**, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione (nuova **lettera h-bis**), introdotta **in sede referente**).

Si ricorda, in proposito, la [sentenza del Consiglio di Stato n. 7442 del 2021](#), ove si legge che “se è vero (...) che nel quadro costituzionale ed eurounitario vigente la prestazione lavorativa a titolo gratuito è lecita e possibile e che il ‘ritorno’ per chi la presta può consistere anche in un vantaggio indiretto (arricchimento curriculare, fama, prestigio, pubblicità), la funzione amministrativa, da svolgere nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, non può non incentrare la sua concreta azione sui cardini della prevedibilità, certezza, adeguatezza, conoscibilità, oggettività ed imparzialità dei criteri di formazione dell'elenco al quale attingere e di affidamento degli incarichi. La tenuta costituzionale del sistema basato sulle richieste di prestazioni gratuite da parte delle Pubbliche Amministrazioni si può ammettere solo se è previamente previsto un meccanismo procedimentale che dia idonee garanzie circa il fatto che la concreta azione amministrativa sia ispirata a criteri, canoni e regole di assoluta imparzialità nella selezione e nella scelta dei professionisti, di modo che in questo ‘nuovo mercato’ delle libere professioni nessuno abbia ad avvantaggiarsi a discapito di altri”.

- intervenire per **ridurre i tempi relativi alle procedure di gara** fornendo al contempo **certezza dei tempi relativi alla stipula dei contratti e all'esecuzione** degli appalti. A tale riguardo viene richiamata la necessità, nel criterio direttivo in esame, di **assicurare interventi di digitalizzazione e informatizzazione delle procedure di gara** dando piena attuazione **alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici** e del fascicolo virtuale dell'operatore economico e riducendo, ove possibile, gli oneri documentali

ed economici a carico dei soggetti che partecipano alla procedura competitiva (**lettera i**)).

In relazione alla stipula dei contratti, **in sede referente** è stato precisato che la stessa avvenga anche attraverso **contratti-tipo predisposti dall'ANAC**, sentito il Consiglio superiore dei Lavori Pubblici, relativamente ai contratti tipo di lavori e servizi di ingegneria e architettura.

Si ricorda che i contratti-tipo rappresentano uno strumento di regolazione flessibile che era previsto anche dalla delega dal cui esercizio è scaturito l'attuale Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016).

In relazione alla [Banca dati nazionale dei contratti pubblici](#), gestita da ANAC ai sensi dell'art. 29 del Codice dei contratti pubblici, si ricorda che essa raccoglie gli atti delle stazioni appaltanti relativi alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture relativi all'affidamento, inclusi i concorsi di progettazione e i concorsi di idee e di concessioni.

- **razionalizzare e semplificare le cause di esclusione al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe** individuando le fattispecie che configurano un illecito professionale (**lettera l**));
- **semplificazione della normativa primaria** in materia di programmazione, **localizzazione delle opere pubbliche** con particolare riguardo all'istituto del **dibattito pubblico**. Tutto questo con l'obiettivo di assicurare che le scelte da adottare siano sempre più rispondenti ai fabbisogni delle comunità coinvolte anche al fine di rendere meno conflittuali le procedure che sono finalizzate al raggiungimento delle intese tra i diversi livelli territoriali coinvolti (**lettera m**);  
La disciplina del dibattito pubblico, stabilita dall'art. 22 del Codice dei contratti pubblici, prevede la pubblicazione da parte delle stazioni appaltanti dei progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. In attuazione di quanto disposto dal citato art. 22 è stato emanato il [D.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76](#).
- introdurre **l'obbligo di sottoscrizione di apposite polizze assicurative** di copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle amministrazioni, nel caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni stesse (**lettera n**));
- interventi di semplificazione delle procedure concernenti l'approvazione dei progetti in materia di **opere pubbliche** anche attraverso **lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti** (**lettera o**); a tale

riguardo si prevede anche una razionalizzazione della composizione e dell'attività del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Nel corso dell'esame **in sede referente**, la lettera in esame è stata modificata al fine di chiarire che la ridefinizione dei **livelli di progettazione**, quale strumento di semplificazione, deve necessariamente (e non eventualmente, come previsto dal testo approvato dal Senato) condurre a una **riduzione** di tali livelli.

- definizione, nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità e tenuto conto delle esigenze di semplificazione richieste dalla specificità dei **contratti nel settore della ricerca**, della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nell'ambito dei servizi di ricerca e sviluppo da parte degli organismi di ricerca e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché della disciplina applicabile alle ipotesi di collaborazione tra organismi di ricerca (**lettera p**));
- **rivisitazione del sistema di qualificazione degli operatori** al fine di valorizzare i criteri relativi alle competenze tecniche e professionali e dell'adeguatezza dell'attrezzatura tecnica e dell'organico, delle disposizioni relative alla prevenzione antimafia e alla tutela del lavoro. In merito a questi ultimi aspetti viene fatto riferimento alla necessità di utilizzare le banche dati già esistenti a livello centrale per acquisire le informazioni necessarie sui partecipanti (**lettera q**);
- individuazione dei **casi nei quali si può ricorrere a meccanismi valutativi delle offerte mediante automatismi** o al solo criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'offerta. Anche in questo caso si specifica, nel criterio direttivo, che nell'esercizio della delega si dovrà tenere conto delle peculiarità dei contratti nel settore dei beni culturali (**lettera r**);  
Tale criterio prevede altresì l'individuazione della possibilità di esclusione, per i contratti che non abbiano carattere transfrontaliero, delle offerte anomale determinate su base di meccanismi e metodi matematici, nonché di prevedere che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi assegnati a ribasso;
- **ridefinizione della disciplina delle varianti in corso d'opera**, nei limiti previsti dall'ordinamento europeo, in relazione alla possibilità di modifica dei contratti durante la fase dell'esecuzione (**lettera s**);
- **revisione della disciplina relativa ai servizi sociali e della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica**, nonché quella dei servizi ad alta intensità di manodopera, stabilendo come criterio utilizzabile ai fini

dell'aggiudicazione esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (**lettera t**).

**In sede referente**, è stato previsto che nei suddetti bandi di gara sia obbligatoria la previsione di specifiche clausole sociali per promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato.

- individuazione di **modalità incentivanti per il ricorso alle cosiddette procedure flessibili** quali, ad esempio, il dialogo competitivo, il partenariato, le procedure per l'affidamento di accordi quadro e le procedure competitive con negoziazione (**lettera u**);
  
- indicazione di **meccanismi di razionalizzazione e semplificazione delle forme di partenariato pubblico-privato**, con particolare riguardo alla finanza di progetto, alle concessioni di servizi e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità con l'obiettivo di rendere tali procedure maggiormente attrattive per gli investitori professionali e per gli operatori del mercato delle opere pubbliche (**lettera v**).

Quale strumento di semplificazione viene prevista l'adozione di contratti-tipo e, in base ad una modifica operata **in sede referente, di bandi-tipo**.

Nella disciplina del partenariato pubblico privato recata dal Codice dei contratti pubblici (artt. 180-191) rientrano la finanza di progetto, la concessione di costruzione e di gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino determinate caratteristiche, per cui le stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato, in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore.

In relazione a contratti-tipo e bandi-tipo si ricorda che i contratti-tipo e i bandi-tipo rappresentano strumenti di regolazione flessibile che erano previsti anche dalla delega dal cui esercizio è scaturito l'attuale Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016).

- individuazione delle **cause che giustificano la stipulazione di contratti segreti** o che giustificano l'adozione di particolari misure di riservatezza (**lettera z**);
  
- **revisione del sistema delle garanzie fideiussorie** per la partecipazione ed esecuzione dei contratti pubblici, prevedendo una disciplina omogenea per i settori ordinari e per i settori speciali e stabilendo in relazione alle garanzie dell'esecuzione dei contratti la possibilità di sostituire le stesse mediante

l'effettuazione di una ritenuta di garanzia proporzionata all'importo del contratto in occasione del pagamento di ciascun stato avanzamento lavori (**lettera aa**));

- indicazione dei **contratti pubblici esclusi dall'ambito di applicazione delle direttive europee** nonché delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possano ricorrere all'**affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione** dei lavori (**lettere bb**) e **cc**).

**In sede referente**, la lettera cc), che prevede l'individuazione delle ipotesi in cui è possibile ricorrere all'**appalto integrato**, è stata integrata al fine di introdurre una serie di **vincoli**. Viene infatti richiesto:

- il possesso della **necessaria qualificazione per la redazione dei progetti**;
- l'**obbligo di indicare nei documenti di gara o negli inviti** le modalità per la corresponsione diretta da parte della stazione appaltante al progettista o della quota del compenso corrispondente agli oneri di progettazione indicati espressamente in sede di offerta dall'operatore economico, al netto del ribasso d'asta.

Si ricorda che il divieto del ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori (**c.d. appalto integrato**), previsto nell'ambito delle procedure di scelta del contraente dall'art. 59 del Codice dei contratti pubblici, è stato sospeso fino al 30 giugno 2023 dall'art. 52, comma 1, D.L. 77/2021. Inoltre l'art. 48, comma 5, del medesimo decreto-legge, ha dato nuovo impulso a tale strumento nell'ambito degli interventi finanziati "con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea", ammettendo l'affidamento di progettazione ed esecuzione dei relativi lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica.

- **divieto di proroga dei contratti di concessione** ad eccezione di quelli regolati da principi europei in materia di affidamento *in house*. Con riguardo alle concessioni si specifica la necessità di procedere ad una razionalizzazione della disciplina sul controllo degli investimenti dei concessionari e sullo stato delle opere realizzate, fermo restando l'obbligo dei concessionari stessi in merito alla corretta e puntuale esecuzione dei contratti (**lettera dd**);

- sempre in merito ai contratti di concessione è previsto uno specifico criterio di delega volto alla **razionalizzazione della disciplina delle modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari** con l'obiettivo di introdurre una disciplina specifica per i rapporti concessori riguardanti la gestione dei servizi di interesse economico generale (**lettera ee**).

Tale criterio di delega prevede altresì l'introduzione di una **disciplina delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1** e non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'UE, con specifico riguardo alle situazioni nelle quali sussiste l'obbligo,

secondo criteri di gradualità e proporzionalità e tenendo conto delle dimensioni e dei caratteri del soggetto concessionario, dell'epoca di assegnazione della concessione, della sua durata, del suo oggetto e del suo valore economico, di affidare a terzi, mediante procedure di evidenza pubblica, parte dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle medesime concessioni, garantendo la stabilità del personale impiegato e la salvaguardia delle relativa professionalità.

Per quanto concerne il criterio di delega relativo all'affidamento dei contratti da parte dei concessionari si segnala che **la Corte costituzionale è intervenuta su tale tematica con la [sentenza n. 218 del 2021](#)**, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle previsioni, contenute nel D. Lgs. n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici) e nella corrispondente norma di delega della legge 28 gennaio 2016, n. 11, concernenti l'obbligo, a carico dei titolari di concessioni affidate direttamente, di affidare all'esterno, mediante appalto a terzi, l'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture oggetto di concessione, e di assegnare il restante 20 per cento a società *in house* o comunque controllate o collegate.

A giudizio della Corte, le norme dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono una **misura irragionevole e sproporzionata rispetto al fine, pur legittimo, di garantire l'apertura al mercato e alla concorrenza**.

Risultano nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale l'art. 1, comma 1, lettera iii), della [legge n. 11 del 2016](#) e l'[art. 177, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016](#) (Codice dei contratti pubblici), nonché, in via consequenziale, i commi 2 e 3 del medesimo art. 177.

In particolare, le norme censurate obbligavano i titolari delle concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici, non assegnate con la formula della finanza di progetto o con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, a esternalizzare, mediante affidamenti a terzi con procedura di evidenza pubblica, l'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture (60 per cento per i titolari di concessioni autostradali), relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro, nonché di realizzare la restante parte di tali attività tramite società *in house* o società controllate o collegate ovvero operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato.

I commi 2 e 3 del richiamato art. 177 – non censurati dal giudice remittente ma oggetto di una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale – dispongono i termini entro cui le concessioni devono adeguarsi alle disposizioni di cui al comma 1 dell'art. 177 e disciplinano i poteri di vigilanza dell'ANAC in materia di verifica del rispetto dei predetti limiti, secondo le modalità indicate dall'ANAC stessa in apposite linee guida, stabilendo in particolare che nel caso di situazioni di squilibrio rispetto ai limiti indicati reiterate per due anni consecutivi, il concedente applica una penale in misura pari al 10 per cento dell'importo complessivo dei lavori, servizi o forniture che avrebbero dovuto essere affidati con procedura ad evidenza pubblica. Per ulteriori approfondimenti relativi alla sentenza in questione di rinvia alla Rassegna "[Il controllo di costituzionalità delle leggi](#)" curata dai Servizi Studi della Camera e del Senato.

- individuazione di **meccanismi sanzionatori e premiali volti a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti** da parte dell'aggiudicatario, nonché di meccanismi di rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie che siano alternativi al rimedio giurisdizionale (**lettere ff) e hh**);
- **semplificazione delle procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti** del corrispettivo contrattuale, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico delle imprese (**lettera gg**).

Il **comma 3** dell'articolo 1 prevede la contestuale ed esplicita **abrogazione di tutte le disposizioni oggetto di riordino** e, comunque, di quelle incompatibili con le disposizioni contenute nei decreti legislativi che dovranno essere adottati. Lo stesso comma stabilisce, inoltre, la possibilità di **adottare disposizioni di coordinamento** in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate, nonché le necessarie **disposizioni transitorie e finali**.

Il **comma 4**, invece, disciplina nel dettaglio il **procedimento di adozione dei decreti legislativi** di attuazione della delega in esame. In particolare, come già esplicitato nel comma 1, i decreti legislativi in questione dovranno essere adottati **entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega**.

Il testo prevede che i decreti legislativi saranno adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con i Ministri competenti, ed è prevista l'acquisizione dei pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Viene previsto inoltre un termine di trenta giorni per l'espressione del parere e il meccanismo di silenzio-assenso una volta decorso tale termine.

**In sede referente**, il comma in esame – recependo una condizione posta nel parere del Comitato per la legislazione e volta a soddisfare in termini inequivoci l'esigenza che il testo trasmesso alle Camere abbia completato la fase procedimentale interna all'Esecutivo, come richiesto dalla lettera dei Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 1998 – è stato modificato al fine di **precisare la scansione delle varie fasi procedurali** previste. La nuova formulazione prevede infatti la seguente articolazione delle fasi procedurali:

- **adozione degli schemi previa acquisizione del parere della Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato**, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione di ciascun schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere;
- **successiva trasmissione degli schemi alle Camere, per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti** per materia e per i profili

finanziari, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato.

Ove il **parere delle Commissioni parlamentari** citate indichi specificamente talune **disposizioni** come **non conformi ai principi e criteri direttivi recati dalla legge delega**, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali motivazioni, corredate dai necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro dieci giorni dall'assegnazione e, decorso tale termine, il decreto legislativo può essere comunque emanato.

Inoltre, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dal presente articolo o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

Lo stesso **comma 4**, infine, autorizza l'**emanazione di decreti legislativi correttivi o integrativi** che potranno essere adottati **entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi** previsti dal comma 1, sempre nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi contenuti nel comma 2 seguendo la procedura delineata dal comma 4.

Qualora il Governo, nell'attuazione della delega intenda esercitare la facoltà di cui all'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, chiedendo al **Consiglio di Stato di redigere lo schema normativo**, il Consiglio di Stato si avvale, al fine della stesura dell'articolato normativo, di magistrati di tribunale amministrativo regionale, di esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato, i quali prestano la propria attività a titolo gratuito e senza diritto al rimborso delle spese. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso.

Da ultimo, il **comma 5** reca la **clausola di invarianza finanziaria** stabilendo, in particolare, che i decreti legislativi dovranno essere adottati senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

A tale riguardo lo stesso comma 5 stabilisce, inoltre, che qualora i decreti legislativi determinassero nuovi o maggiori oneri non coperti al loro interno, gli stessi decreti potranno essere adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n.196.

L'art. 17 della legge finanziaria del 2010 (L. n. 196/2009), che disciplina la copertura finanziaria delle leggi, prevede al comma 2 l'obbligo per le leggi di delega comportanti oneri di indicare i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti

dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi.

L'**articolo 2** reca, infine, una **clausola di salvaguardia** a norma del quale le **regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano** adeguano la propria legislazione ai principi di cui alla presente legge secondo le disposizioni contenute negli statuti speciali e nelle relative norme di attuazione.

## I principali interventi sul Codice dei contratti pubblici a seguito dell'emergenza COVID-19

Come evidenziato in precedenza, **il Codice dei contratti pubblici è stato oggetto di numerosi interventi normativi** che hanno progressivamente fatto perdere quel carattere di omogeneità che lo aveva inizialmente caratterizzato.

In particolare, **a seguito dell'emergenza epidemiologica COVID-19 si sono susseguiti diversi interventi normativi**, spesso contenuti in provvedimenti d'urgenza, di cui può essere utile riportare di seguito **una breve panoramica**.

- Il primo intervento che merita di essere segnalato è il **D.L. 17 marzo 2020, n. 18** (c.d. decreto-legge cura Italia). In occasione di tale provvedimento d'urgenza sono state inserite alcune norme, in materia di contratti pubblici, volte a **introdurre semplificazioni nelle procedure di acquisto di servizi, lavori e forniture per far fronte all'emergenza epidemiologica**.

In particolare, con il citato provvedimento:

- si autorizzavano le pubbliche amministrazioni, fino al 31 dicembre 2020, a provvedere all'**acquisto di beni e servizi informatici e servizi di connettività**, finalizzati ad agevolare il lavoro agile e a favorire la diffusione di servizi in rete, **mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara**;
- si prevedeva che, nella vigenza dello stato di emergenza nazionale e, in ogni caso, sino al 31 luglio 2020, l'**acquisizione di forniture e servizi da parte delle aziende, agenzie e degli enti del Servizio sanitario nazionale** da utilizzare nelle attività di contrasto dell'emergenza COVID-19, qualora fosse **finanziata in via esclusiva tramite donazioni** di persone fisiche o giuridiche private, avvenisse **mediante affidamento diretto**, senza previa consultazione di due o più operatori economici, per importi non superiori alle soglie europee recate dal Codice.

- Il **decreto-legge n. 34 del 2020** (cosiddetto decreto-legge rilancio) è quindi intervenuto con **ulteriori misure in materia di contratti pubblici**.

In particolare, il provvedimento in questione ha disposto – nei casi di procedure di gara i cui bandi o avvisi fossero già stati pubblicati alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alla medesima data fossero

già stati inviati gli inviti a presentare le offerte ma non fossero scaduti i relativi termini – la **possibilità di incrementare fino al 30%** l'importo dell'**anticipazione** prevista dal Codice dei contratti pubblici **a favore dell'appaltatore**, nei limiti delle risorse stanziare per ogni singolo intervento a disposizione della stazione appaltante. Si autorizzavano, inoltre, gli enti locali a procedere al pagamento degli stati di avanzamento dei lavori (cd. SAL), per interventi di edilizia scolastica, anche in deroga ai limiti fissati per gli stessi nell'ambito dei contratti di appalto.

- Ulteriori e numerose **disposizioni di semplificazione** in materia di contratti pubblici sono state introdotte con il **decreto-legge n. 76 del 2020**, c.d. decreto semplificazioni.

In particolare:

- l'art. 1 è intervenuto in materia di procedure relative all'aggiudicazione dei **contratti pubblici sotto soglia**, ai fini dell'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale;
  - l'art. 2 disciplina invece le procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei **contratti pubblici sopra soglia**;
  - l'art. 2-*bis* prevede che alle procedure di affidamento di cui ai precedenti articoli 1 e 2 gli operatori economici possano partecipare anche in forma di **raggruppamenti temporanei**;
  - ulteriori disposizioni sono recate dall'art. 3, che mira a semplificare il sistema delle **verifiche antimafia**, e dall'art. 4, che interviene sulle fasi della **conclusione del contratto e del contenzioso**;
  - l'art. 4-*bis* reca disposizioni in materia di contratti pubblici per servizi di pulizia o di lavanderia in ambito sanitario;
  - l'art. 5 detta disposizioni a carattere transitorio, applicabili agli appalti il cui valore sia pari o superiore alla soglia europea, per disciplinare i casi di **sospensione dell'esecuzione** dell'opera pubblica;
  - l'art. 6, invece, per le opere pubbliche sopra soglia prevede l'obbligatoria costituzione, presso ogni stazione appaltante, di un **collegio consultivo tecnico**. Si prevede, infine, che sino al 31 dicembre 2023, su richiesta delle amministrazioni aggiudicatrici, le regioni possano autorizzare **deroghe alla procedura di dibattito pubblico**.
- Il **decreto-legge n. 77 del 2021** (cosiddetto semplificazioni 2) ha introdotto ulteriori norme di semplificazione ai fini dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In particolare:

- **l'art. 46** introduce una serie di modifiche all'attuale disciplina normativa del **dibattito pubblico** contenuta nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76 del 2018;
- **l'art. 47** prevede, allo scopo di perseguire finalità relative alle **pari opportunità, sia generazionali che di genere**, e di promuovere **l'inclusione lavorativa delle persone disabili**, l'adempimento di specifici obblighi, anche assunzionali, nonché l'eventuale assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che rispetti determinati requisiti, nell'ambito delle procedure di gara relative agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR e del PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR);
- **l'art. 47-ter** proroga **dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022** il termine a decorrere dal quale scatta l'obbligo, per i titolari di concessioni, già in essere alla data di entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici (cioè alla data del 19 aprile 2016), di affidare, mediante procedure ad evidenza pubblica, una quota pari all'80% dei contratti di lavori e servizi;
- **l'art. 47-quater** prevede misure premiali di **tutela della concorrenza** nei contratti pubblici, a favore delle **piccole e medie imprese (PMI)**, relativi agli investimenti previsti nel PNRR e nel PNC;
- **l'art. 48** introduce misure di **semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC**, in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE. Nello specifico, rileva l'utilizzazione, secondo determinate condizioni, della **procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara**, l'assegnazione di un **punteggio premiale** per l'uso nella **progettazione** dei metodi e strumenti elettronici specifici, l'espressione del **parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici** esclusivamente sui progetti di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo pari o superiore ai 100 milioni di euro. Tale articolo è stato successivamente modificato, come si evidenzierà di seguito, dal decreto-legge n. 121 del 2021 e dal decreto-legge n. 152 del 2021;
- **l'art. 49**, che modifica la **disciplina del subappalto** contenuta nell'**art. 105 del Codice**, ha stabilito - a decorrere dal 1° novembre

2021 - che l'affidamento di lavori in **subappalto non sia più limitato al 30% dell'importo del contratto**, fermo restando il divieto di affidamento a terzi dell'integrale esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto e che le stazioni appaltanti indichino nei documenti di gara, previa adeguata motivazione, le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario. Si prevede altresì che sia il subappaltatore ad attestare il possesso dei requisiti speciali di qualificazione previsti dal Codice in relazione alla prestazione subappaltata. Inoltre, si introduce la responsabilità solidale del contraente principale e del subappaltatore nei confronti della stazione appaltante, in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto. La novella al citato art. 105 del Codice ha stabilito, infine, che il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale;

- **l'art. 50** reca disposizioni relative alla **fase esecutiva dei contratti pubblici**, finalizzate a garantire il rispetto dei tempi di attuazione degli investimenti del PNRR, del PNC e dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE. Viene inoltre introdotto un "**premio di accelerazione**" per i casi di anticipata ultimazione dei lavori ed è contestualmente **innalzato l'importo delle penali per il ritardato adempimento**;
- **l'art. 51** interviene su diverse disposizioni del precedente "**decreto semplificazioni**" (decreto-legge n. 76 del 2020), relative, in particolare, all'affidamento diretto o comunque semplificato di appalti pubblici al di sotto di determinati importi di **valore** (cd. **sottosoglia**), alle verifiche antimafia, e in materia di sospensione dell'esecuzione dell'opera pubblica, prorogando tali procedure fino al 30 giugno 2023, e stabilendo, tra l'altro, l'affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro;
- **l'art. 52** reca, tra le altre disposizioni, misure per la **riduzione delle stazioni appaltanti** per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, e **proroga fino all'anno 2023** l'efficacia di diverse norme contenute nell'art. 1 del decreto-legge n. 32 del 2019 riguardanti la **sospensione del divieto di "appalto integrato"** e la

**sospensione dell'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori;**

- **l'art. 53** reca norme di semplificazione degli **acquisti di beni e servizi informatici** strumentali alla realizzazione del PNRR. Nello specifico, si prevede il ricorso all'affidamento diretto per i contratti sottosoglia europea, ammettendo comunque il ricorso a tale procedura quando, in base a determinate condizioni, non sia possibile ricorrere ad altra procedura di affidamento;
- **l'art. 54** dispone che si applichi agli interventi di ricostruzione relativi al **sisma del 2009 in Abruzzo** la disciplina sull'anagrafe antimafia degli esecutori, prevista per gli interventi di ricostruzione relativi al sisma che ha interessato le regioni dell'Italia centrale nel 2016.

➤ Il **decreto-legge n. 121 del 2021** ha introdotto ulteriori norme in materia di contratti pubblici. Nello specifico si segnalano:

- **l'art. 12, comma 12-ter** che reca disposizioni in materia di **pagamenti alle imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione**, al fine di garantire il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR e il pieno utilizzo dei relativi fondi nonché di favorire una riduzione degli oneri per le imprese coinvolte;
- **l'art. 16, comma 3-novies**, che interviene sulle **norme contabili** previste dall'art. 1-septies del decreto-legge n. 73 del 2021, volto a fronteggiare gli  **aumenti eccezionali dei prezzi** di alcuni materiali da costruzione verificatisi nel primo semestre del 2021 (v. *infra*). In particolare, si dispone la possibilità di **annotazione nel libretto delle misure**, sotto la responsabilità del direttore dei lavori, delle lavorazioni eseguite, in alternativa alla prevista contabilizzazione delle medesime lavorazioni, al fine di determinare la compensazione delle variazioni dei prezzi dei materiali impiegati.

E' utile inoltre segnalare tra le recenti modifiche del Codice dei contratti pubblici quanto previsto dall'**articolo 10 della legge n. 238 del 2021** (legge europea 2019-2020) che ha introdotto una serie di modifiche al Codice dei contratti pubblici al fine di conformarsi a quanto indicato nella **procedura di infrazione europea n. 2018/2273**.

In primo luogo, è stato modificato l'art. 80, commi 1 e 5, del Codice, in materia di **motivi di esclusione dalla partecipazione di un operatore economico** ad una procedura per l'assegnazione di un appalto pubblico, al fine di eliminare la possibilità che un operatore economico possa essere escluso da una procedura di gara, quando la causa di esclusione riguardi non già l'operatore medesimo, bensì un suo subappaltatore, nei casi di obbligo di indicare la terna di subappaltatori in sede

di offerta o, indipendentemente dall'importo a base di gara, che riguardino le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa.

Conseguentemente agli interventi recati ai commi 1 e 5 dell'art. 80, è stato modificato il comma 7 dell'art. 80 del Codice, al fine di limitare al solo operatore economico (escludendo quindi il subappaltatore) la possibilità, in caso di ravvedimento operoso dopo un giudizio definitivo per determinati reati, di essere ammesso a partecipare alle procedure di appalto.

In secondo luogo, con le modifiche all'articolo 105, commi 4 e 6, del Codice, si è previsto che il concorrente **non sia più obbligato ad indicare la terna di subappaltatori in sede di offerta**, per appalti di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore alle soglie europee, o, indipendentemente dall'importo a base di gara, per le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa. Viene inoltre stabilito che, a dimostrare l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione debba essere il medesimo subappaltatore e non già il concorrente che subappalta le attività.

Per quanto riguarda la disciplina del **subappalto nei contratti di concessione** previsti dal Codice, con le modifiche all'art. 174, commi 2 e 3 del Codice, i "grandi" operatori economici non sono più obbligati ad indicare, in sede di offerta, la terna di nominativi di subappaltatori.

Conseguentemente, per effetto delle modifiche introdotte nel Codice dall'articolo in esame, si dispone l'abrogazione della disciplina transitoria relativa al subappalto, recata dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 32 del 2019.

E' stata introdotta, inoltre, una modifica all'art. 46 del Codice dei contratti pubblici, volta ad includere, tra i soggetti ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, anche altri soggetti abilitati in forza del diritto nazionale a offrire sul mercato i medesimi servizi, ed è stata integrata la normativa prevista all'art. 113-*bis* del Codice, introducendo una dettagliata disciplina relativa agli adempimenti a carico del direttore dei lavori, dell'esecutore e del responsabile unico del procedimento (RUP), in materia di adozione dello stato di avanzamento dei lavori (SAL) e del relativo certificato di pagamento.

Si ricorda infine che uno specifico filone normativo è stato inaugurato dall'articolo 1-*septies* del D.L. 73/2021 che (come modificato dal D.L. 121/2021 e dal comma 398 della legge di bilancio 2022) contiene **disposizioni**, applicabili per i contratti in corso di esecuzione, **volte a fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione** verificatisi nel primo semestre del 2021, prevedendo compensazioni per le variazioni eccedenti l'8%.

Ulteriori disposizioni sono state introdotte dall'art. 29 del D.L. 4/2022, che – in relazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici di cui al D.Lgs. 50/2016, i cui bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge in questione, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, qualora l'invio degli inviti a presentare le

offerte sia effettuato successivamente alla data di entrata in vigore del suddetto provvedimento d'urgenza, e fino al 31 dicembre 2023 – prevede che l'inserimento, nei documenti di gara iniziali, delle clausole di revisione dei prezzi previste come facoltative dal Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) diviene obbligatorio e previsto compensazioni per le variazioni di prezzo eccedenti il 5% e comunque in misura pari all'80% (e non in misura pari al 50%, come previsto dal Codice) di detta eccedenza.

L'articolo 25 del D.L. 17/2022 reca disposizioni finalizzate a fronteggiare nel primo semestre dell'anno 2022, in relazione ai contratti in corso di esecuzione, gli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione. A tal fine viene prevista, tra l'altro, la determinazione delle variazioni superiori all'8% dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi, in relazione alle quali provvedere alle compensazioni.

Ulteriori disposizioni sono recate dall'art. 23 del D.L. 21/2022, al fine di integrare la disciplina prevista dall'art. 1-*septies*, comma 8 del D.L. 73/2021, nonché dagli articoli 26 e 27 del D.L. 50/2022 (in corso di conversione).

