IFEL
Fondazione ANCI

anci

Il D.L. n. 77 del 2021 “Semplificazioni” dopo la conversione con Legge n. 108 del 2021

Indicazioni operative per l’applicazione

Vademecum



Fondazione IFEL
Osservatorio sugli investimenti Comunali

Direzione e coordinamento scientifico: *Angelo Rughetti* e *Tommaso Dal Bosco*

Cura: *Federico Sartori*

Si ringraziano gli autori dei contributi presenti in questo volume:
Samantha Battiston (Capitolo 1) *Antonio Bertelli* (parte del Capitolo 4 e parte del Capitolo 8), *Alberto Barbiero* (parte del Capitolo 2 e Capitolo 9), *Gianpiero Fortunato* (parte del Capitolo 2 e Capitolo 5), *Maria Teresa Massi* (parte del Capitolo 4 e Capitolo 6), *Guglielmina Olivieri Pennesi* (parte del Capitolo 7), *Gelsomina Iannaccone* (Capitolo 3), *Claudio Lucidi* (parte del Capitolo 7), *Luciana Mellano* (parte del Capitolo 8).

Pubblicato nel mese di ottobre 2021

Sommario

Premessa 5

1. La governance del PNRR 6

2. Il sistema delle fonti 17

2.1 Le norme che si applicano ai progetti PNRR/PNC 17

2.2 Le norme che si applicano a tutti gli appalti fino al 30 giugno 2023 18

2.3 Le norme che modificano il codice 20

2.4 Le implicazioni operative nelle procedure e alcune conseguenze organizzative 21

3. Le norme promozionali riservate ai contratti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR o del PNC 23

3.1 Alcune considerazioni generali 23

3.2 L'articolo 47 "Pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici PNRR e PNC" – in sede di conversione "Pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC" 23

3.2.1 Adempimenti a carico degli operatori economici 25

3.2.2 Adempimenti Stazioni appaltanti 26

3.2.3 Gender procurement: tra innovazione e sfida 27

3.2.4 Esperienze Italiane 28

3.3 L'articolo 48 "Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC" 30

3.3.1 Le novità introdotte e la disciplina vigente 30

3.3.2 BIM e digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione: lo stato dell'arte 33

3.3.3 Possibili soluzioni per estendere l'uso del BIM 34

3.4 L'articolo 50 "Semplificazioni in materia di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC" 35

3.4.1 Meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati alla tempestiva esecuzione dei contratti pubblici per gli appalti del PNRR/PNC 35

3.4.2 La poca regolamentazione della fase esecutiva e prospettive future 36

4. La nuova disciplina del subappalto 38

4.1 Alcune considerazioni generali 38

4.2 La disciplina definitiva ed immediatamente efficace 39

4.3 La disciplina transitoria, per le procedure avviate dall'entrata in vigore del decreto e fino al 31.10.2021 42

4.3.1 In particolare: il subappalto delle SIOS 42

4.4 La disciplina definitiva ma efficace per le procedure che saranno avviate a decorrere dal 1.11.2021 45

4.5 La disciplina transitoria in vigore fino al 30.06.2023 ... 47
4.6 Le norme contenute nella proposta di legge europea (art. 8) ... 47
4.7 La sempre più evanescente differenza tra subappalto qualificante e avvalimento ... 47
4.8 Il subappalto nelle procedure sopra soglia ... 48
4.9 Gli effetti sui contratti in corso ... 49
5. L'appalto integrato ... 50
5.1 Dove si applica ... 50
5.2 Modalità di applicazione ... 50
5.3 L'appalto integrato nel quadro giuridico attuale ... 51
6. Semplificazioni in materia di esecuzione dei contratti ... 53
6.1 Ambito di applicazione ... 53
6.2 Le attività da monitorare ... 54
6.3 La stipula del contratto ... 55
6.4 L'efficacia del contratto ... 56
6.5 La consegna dei lavori ... 57
6.6 La consegna in via d'urgenza e il ritardato avvio dell'esecuzione ... 58
6.7 La nomina del collegio consultivo tecnico ... 58
6.8 La sospensione e la ripresa dei lavori di importo pari o superiore alla soglia comunitaria ... 59
6.9 Gli altri termini procedimenti ed endo-procedimentali ... 59
6.10 Le altre norme impattanti sulla fase di esecuzione dei contratti ... 60
7. Centrali di committenza: opportunità di valorizzazione delle professionalità e di efficienza nel procurement ... 62
7.1 Alcune considerazioni generali ... 62
7.2 La qualificazione e la centralizzazione delle stazioni appaltanti: occasione perduta? ... 63
7.3 Alcune esperienze di Centrali di Committenza virtuose ... 67
8. Il nuovo ruolo della Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici e le semplificazioni degli acquisti di beni e servizi informatici ... 72
8.1 Alcune note introduttive ... 72
8.2 Il contesto legislativo ... 73
8.3 Le novità introdotte e la disciplina vigente ... 74
8.4 Altre piattaforme e banche dati coinvolte nel processo degli appalti pubblici ... 74
8.5 La riforma della Banca Dati Nazionale dei Contratti: il nuovo art. 213 del codice dei contratti ... 77
8.6 Il nuovo art. 29 del Codice dei Contratti pubblici e gli oneri di pubblicazione ... 78

8.7 Il nuovo art. 81 del codice dei contratti: il fascicolo virtuale degli operatori economici ... 78

8.8 Il nuovo art. 105 del codice dei contratti: il fascicolo virtuale degli OE subappaltatori ... 80

8.9 Piattaforme interoperabili per gestire la fase della progettazione ... 80

8.10 La BDNCP opera anche nella fase esecutiva del contratto ... 80

8.11 Il monitoraggio nella prospettiva del Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza (PNRR) ... 80

8.12 Gli acquisti informatici ... 81

9. Le disposizioni regolative dei processi di utilizzo delle risorse del PNRR per l'edilizia scolastica ... 83

9.1 Le linee-guida per l'accelerazione degli interventi, le misure semplificative nei procedimenti e l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia ... 83

9.2 L'estensione temporale dei poteri dei Sindaci (e dei Presidenti delle Province) quali commissari straordinari per l'edilizia scolastica e le disposizioni semplificative in materia di contabilità ... 84

9.3 Le linee di azione per la digitalizzazione delle scuole ... 85

Allegato 1. Tabella procedure sottosoglia post D.L. 77 del 2021 ... 87

Premessa

Il D.L. n. 77 del 2021 si inserisce nel quadro di riforma e di semplificazione degli appalti pubblici che è venuto a delinearsi negli ultimi anni allo scopo di supportare e facilitare i processi di investimento soprattutto finalizzati a migliorare la dotazione infrastrutturale dei Comuni.
In vista della sfida storica rappresentata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il decreto proroga alcune misure già introdotte da precedenti provvedimenti, come il D.L. n. 32 del 2019 cosiddetto "Sblocca Cantieri" e il D.L. n. 76 del 2020 "Semplificazioni", e introduce alcune novità che rivestono un'importanza peculiare per tutto il settore pubblico.
Le risorse provenienti dal Next Generation EU dovranno essere impiegate in modo mirato e capillare, efficace e trasparente e in un brevissimo lasso di tempo, dispiegando tutto il potenziale anticiclico in cui le istituzioni europee e gli Stati Membri credono fortemente per la ripresa economica post pandemica ancora in corso.
Il Piano prevede un ampio spettro di investimenti e risorse divise in sei missioni con una mole infinita di traguardi ed obiettivi da raggiungere, 51 solo entro dicembre 2021, e include il coinvolgimento attivo di tutti i livelli istituzionali con stime di ricadute dirette sul territorio pari a più di 80 miliardi di euro.
Negli anni a venire, gli Enti locali dovranno quindi programmare investimenti strategici e finalizzati ad uno sviluppo equo e sostenibile, capace di garantire adeguati livelli di servizi essenziali ai propri cittadini, consolidando la ripresa economica e intervenendo su povertà, disparità sociali, territoriali e qualità della vita.
Confidiamo che, al netto dell'urgenza obiettiva nella programmazione degli interventi, questi siano organizzati sia a livello centrale che nei singoli territori in modo organico, semplice e che portino stabilità al Paese tirandolo fuori dall'emergenza.
In questa fase, i Comuni non sono soli. Ad essere coinvolta è l'intera Pubblica Amministrazione che dovrà essere in grado di fungere da soggetto abilitante. L'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale IFEL intende contribuire a questa fase storica attraverso l'offerta di adeguati servizi di supporto ai processi di investimento territoriali, grazie ad un progetto nato nel 2019 in fase pre-pandemica, per strutturare diverse azioni volte al consolidamento e alla diffusione di buone pratiche, nonché all'implementazione di azioni formative e informative relative agli investimenti pubblici.
IFEL sarà in questi anni futuri, come sempre, al fianco degli Enti locali per assisterli promuovendo processi di investimenti pubblici fungendo da collante tra le istituzioni di ogni ordine e grado.

Angelo Rughetti
Responsabile Osservatorio sugli investimenti Comunali

1. La governance del PNRR

Il D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 129 del 31 maggio 2021 - Edizione straordinaria), approvato definitivamente il 28 luglio 2021 e convertito con Legge 29 luglio 2021, n. 108 (in Gazzetta Ufficiale – Serie generale – n. 181 del 30 luglio 2021 – Suppl. ordinario n. 26) è interamente dedicato, come indica il suo titolo, alla "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".
Tale testo normativo, come testualmente esplicitato dall'art. 1 comma primo, definisce il quadro normativo nazionale volto a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi del "Piano nazionale di ripresa e resilienza" (PNRR) di cui al Reg. (UE) 2021/241, del "Piano nazionale per gli investimenti complementari" di cui al D.L. n. 59 del 2021 convertito, con modificazioni, dalla Legge 1° luglio 2021, n. 101[1], nonché del "Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030" di cui al Reg. (UE) 2018/1999[2].
Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) italiano si innesta nel percorso comunitario avviato dal Next Generation EU (NGEU), che rappresenta un pacchetto di interventi per un valore stimato di 750 miliardi di Euro varato dall'Unione Europea in risposta alla crisi generata dalla diffusione del virus Covid 19, nell'ambito del quale l'Italia ha acquisito la quota più elevata, ovvero 191,5 miliardi di Euro, inserita nel c.d. Recovery Fund, oltre ad ulteriori 30,6 miliardi di Euro del Fondo complementare, coperto attraverso lo scostamento di bilancio.
In questo complesso quadro normativo il PNRR è finalizzato non solo a scongiurare i danni economici creati dalla crisi pandemica, ma anche ad accelerare il percorso di digitalizzazione e innovazione unitamente a quello di **transizione ecologica e ambientale** all'insegna della **competitività ed inclusione sociale, territoriale e di genere**.
Il D.L. n. 77 del 2021, in sostanza, funge da apripista ai progetti legati al Recovery Plan e, per quanto interessa in questa sede, contiene una novità fondamentale rappresentata dalla configurazione di una struttura di governance dei progetti cui sono dedicati gli articoli da 1 a 16.
Si tratta di una governance multi-livello, in quanto è affidata ad una Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e ad un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, ai quali si affiancano una Segreteria tecnica con funzioni di supporto e un Servizio centrale per il PNRR istituito presso il MEF. La realizzazione dal punto di vista esecutivo degli interventi contenuti in seno al PNRR è, invece, demandata alle Amministrazioni centrali, alle Regioni e agli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali.
La governance, secondo l'intenzione del Legislatore, deve essere concepita come lo

---

1) Il Piano nazionale per gli investimenti complementari, oggetto del D.L. n. 59 del 2021 convertito con Legge n. 101 del 2021 integra e completa, attraverso le risorse nazionali, gli interventi previsti dal PNRR.
2) Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 recepisce i contenuti del cd. D.L. "Clima" n. 111 del 2019 e le disposizioni in materia di investimenti per il Green New Deal della Legge di Bilancio 2020 (Legge n. 160 del 2019). Nel PNIEC, nella specie, sono contenuti gli obiettivi nazionali fino al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO2, e quelli in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile, con specificazione delle misure da adottare per il perseguimento degli obiettivi prefissati.

strumento primario per ottenere l'efficiente utilizzo delle risorse economiche messe in campo e, conseguentemente, per la realizzazione degli ambiziosi obiettivi perseguiti dal PNRR nel rispetto delle tempistiche ivi previste.
Per tale ragione il D.L. n. 77 del 2021, non solo definisce l'assetto delle responsabilità, ma individua una autorità con il compito di svolgere il coordinamento dei vari soggetti diversamente coinvolti nella attuazione degli interventi ideati e che si interfacci attivamente e consapevolmente con la Commissione europea.
A tal proposito si ricorda che le disposizioni in tema di governance contenute nel D.L. n. 77 del 2021 attuano gli obblighi derivanti dal Regolamento europeo sul Recovery Fund e, per tale ragione, rientrano a pieno titolo nell'ambito dei rapporti dello Stato con l'Unione europea ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.
Nel dettaglio, l'art. 2 commi primo e secondo del D.L. n. 77 del 2021 istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la **Cabina di regia** con compiti di impulso, indirizzo e coordinamento delle azioni volte ad attuare il PNRR; tale organismo è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e partecipato dai Ministri e Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri individuati di volta in volta a seconda della materia discussa in ciascuna seduta.
Si tratta, dunque, di un organo con una composizione che varia in funzione degli argomenti che dovrà trattare e, dunque, dotato dal legislatore di una elasticità tale da garantire rapidità ed efficienza nella individuazione delle strategie da adottare.
La Cabina di regia ha, infatti, il compito di elaborare gli indirizzi generali e le linee guida per dare concreta attuazione al PNRR; effettua il controllo sullo stato di attuazione degli interventi; esamina i punti critici segnalati dai Ministri competenti; compie, avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedano adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione l'eventuale necessità di tali interventi; promuove le attività di informazione e comunicazione. Tale organo deve, inoltre, trasmettere con cadenza semestrale al Parlamento e alla Conferenza unificata una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori di attuazione del PNRR, dando particolare attenzione alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.
Alle sedute di lavoro della Cabina di regia possono partecipare di volta in volta anche i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate dai singoli interventi trattati o il Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome, qualora si tratti di questioni di interesse sovraregionale ed ancora il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI quando sono esaminate questioni di interesse locale. Inoltre, possono essere invitati a partecipare anche i soggetti attuatori e gli organismi associativi tramite i loro rappresentanti nonché i referenti o rappresentanti del Partenariato economico e sociale, del Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD) e del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE).
Inoltre, è previsto che il Comitato interministeriale per la transizione digitale e il Comitato interministeriale per la transizione ecologica svolgano, per quanto di competenza, attività di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, informando in merito la Cabina di regia; analogamente le amministrazioni centrali titolari degli interventi del PNRR possono sottoporre alla Cabina di regia questioni che non sono state risolte dal Comitato interministeriale affinché intervenga.
Il Presidente del Consiglio dei ministri può indicare questioni al Consiglio affinché il

medesimo stabilisca precise direttive alle quali la Cabina di regia dovrà attenersi.
Infine, è previsto che ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR destini almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, alle regioni del Mezzogiorno, fatte salve specifiche allocazioni previste dal PNRR.
Al fine di assicurare il rispetto di tale disposizione è affidato al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di effettuare le attività di controllo e sottoporre gli eventuali scostamenti alla Cabina di regia, chiamata a sua volta ad intervenire con misure correttive o compensative.
L'art. 3 del D.L. n. 77 del 2021 prevede l'istituzione, attraverso successivo Decreto del presidente del consiglio dei ministri, di un **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**, che dovrà essere composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile.
Tale organismo viene concepito al fine di garantire il coinvolgimento degli stakeholders e delle amministrazioni locali nell'attuazione del PNRR, con attribuzione allo stesso del compito di svolgere funzioni consultive per quanto concerne gli interventi previsti dal Piano segnalando alla Cabina di regia e al Servizio centrale per il PNRR, previsto dal successivo art. 6 del D.L. n. 77 del 2021, ogni aspetto considerato necessario per la realizzazione degli obiettivi perseguiti.
Ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 77 del 2021 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri viene, inoltre, creata ex novo una apposita **Segreteria tecnica**.
A tal fine si rileva, in questa sede, che l'art. 7, comma quarto, del D.Lgs. n. 303 del 1999 prevede espressamente che, per lo svolgimento di particolari compiti per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente del Consiglio dei ministri istituisce, con proprio decreto, apposite strutture di missione, la cui durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che le ha istituite, è specificata dall'atto istitutivo.
Dunque, l'art. 4 in esame applica quanto previsto da tale norma istituendo un organo che è investito sostanzialmente di funzioni di Segreteria tecnica della cabina di regia e del Tavolo permanente.
Tuttavia, in deroga a quanto previsto dall'art. 7 del D.Lgs. n. 303 del 1999, la Segreteria tecnica ha una durata superiore a quella del Governo che la istituisce e che coincide con il termine di completamento degli obiettivi del PNRR e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026.
La Segreteria tecnica è incaricata di inviare periodici rapporti alla Cabina di regia contenenti dati e analisi sull'andamento del PNRR; di segnalare al Presidente del Consiglio dei ministri le azioni ritenute opportune ed utili per superare eventuali criticità in ordine agli interventi di attuazione del Piano in base alle segnalazioni dei Ministri competenti per materia; di acquisire dal Servizio centrale per il PNRR le informazioni e i dati relativi allo stato di attuazione dei progetti esecutivi del Piano; di segnalare al Presidente del Consiglio dei ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12, comma secondo, del D.L. n. 77 del 2021.
In virtù dell'art. 5 del D.L. n. 77 del 2021 è costituita una apposita **Unità di razionalizzazione e miglioramento della regolazione** in applicazione di quanto già previsto dal sopra citato art. 7, comma quarto, del D.Lgs. n. 303 del 1999.

Si tratta di una struttura di missione con durata superiore a quella del Governo in quanto tale durata è stabilita dalla norma in esame fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026.
All'Unità di razionalizzazione e miglioramento della regolazione è demandato il compito di individuare, sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla Cabina di regia, eventuali ostacoli all'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR proponendo i rimedi ritenuti più opportuni al loro superamento. Inoltre, deve curare l'elaborazione di un programma di azioni ritenute prioritarie per procedere alla razionalizzazione e revisione delle norme vigenti e deve promuovere le iniziative di cd. "sperimentazione normativa" tramite relazioni con strutture analoghe istituite negli altri Paesi europei e raccogliendo altresì eventuali proposte formulate da soggetti pubblici e privati.
Il comma quinto dell'art. 5 del D.L. n. 77 del 2021 rafforza inoltre le funzioni dell'**Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica** e dispone che tale ufficio promuova e coordini le attività volte a rafforzare la cd. "capacità amministrativa" nella gestione delle procedure complesse necessarie per il conseguimento degli obiettivi del Piano anche attraverso la creazione di gruppi di lavoro multidisciplinari da allocare sul territorio.
A tal proposito si rileva che l'Ufficio per la semplificazione era stato istituito dal DPCM del 12 giugno 2013 proprio con il compito di assicurare "la semplificazione dell'ordinamento giuridico, l'abrogazione di norme desuete o disapplicate, il riassetto della normativa vigente mediante la redazione di codici e testi unici".
Inoltre, il D.L. n. 90 del 2014 all'art. 24 contempla la cd. "Agenda per la semplificazione" che deve essere approvata dal Consiglio dei Ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata, al fine di condividere orientamenti tra lo Stato e gli enti territoriali stabilendo anche un cronoprogramma per la loro realizzazione.
Sempre al fine di ottenere la finalità di semplificazione si rileva come già la Conferenza unificata sull'agenda per la semplificazione relativa agli anni 2020-2023 alla fine del 2020 ha raggiunto una intesa definendo ambiti di interventi che sostanzialmente coincidono con quelli indicati dal PNRR.
Fondamentale per la corretta attuazione del PNRR è, senza dubbio, l'attività di monitoraggio e conseguente rendicontazione per il tramite di un apposito Ufficio centrale per il PNRR previsto dall'art. 6 del D.L. n. 77 del 2021 istituito presso la Ragioneria centrale dello Stato a sua volta suddiviso in sei uffici di livello dirigenziale.
L'Ufficio centrale per il PNRR, nell'ottica del D.L. n. 77 del 2021, è inteso come il "punto di contatto nazionale" per l'attuazione del PNRR, ai sensi dell'art. 22 del Reg. (UE) 2021/241, ed è l'organismo responsabile per la gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei flussi finanziari correlati; lo stesso si deve occupare anche del monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del Piano, fornendo un supporto tecnico alle amministrazioni che sono coinvolte a vario titolo nell'attivazione degli interventi ivi previsti[3].

---

3) L'art. 1, commi 1037-1050 della legge n. 178 del 2020 (Legge di Bilancio 2021) contiene disposizioni specifiche volte a dare attuazione al Programma Next Generation. Nella specie è previsto che il "Fondo di rotazione per l'attuazione del Programma Next Generation EU" viene istituito nello stato di previsione del MEF quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione Europea (comma 1037) con una dotazione di 32.766,6 milioni di euro per il 2021, 40.037,4 milioni di euro per il 2022 e 44.573 milioni per il 2023 (per un totale di 117,65 miliardi).

L'ufficio centrale per il PNRR, al fine dell'espletamento del suo incarico, può avvalersi di società partecipate dallo Stato.
Sempre per consentire un adeguato monitoraggio, il comma secondo dell'art. 6 del D.L. n. 77 del 2021 istituisce, presso la Ragioneria generale dello Stato, cinque posizioni di funzione dirigenziale di livello non generale di consulenza, studio e ricerca.
L'art. 6 *bis* è dedicato alla istituzione di un apposito Piano nazionale dei dragaggi sostenibili, volto a favorire lo sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici e la manutenzione degli invasi e dei bacini idrici.
Importante ai fini del raggiungimento degli obiettivi del PNRR è poi l'art. 7 del D.L. n. 77 del 2021 dal titolo "Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza" attraverso il quale viene creato un apposito **Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea** (IGRUE) presso la Ragioneria generale dello Stato con funzioni di audit del Piano.Tale ufficio ha una posizione di indipendenza di tipo funzionale rispetto alle altre strutture create per la gestione del PNRR e può avvalersi, nello svolgimento delle attività di controllo ad esso demandate, del supporto delle Ragionerie territoriali dello Stato.
Inoltre, ai sensi dell'art. 7 del D.L. n. 77 del 2021, l'**Unità di missione istituita presso la Ragioneria generale dello Stato** dall'art. 1, comma 1050, della L. n. 178 del 2020 ha il compito di coordinare, raccordare e sostenere le strutture della Ragioneria stessa coinvolte, a vario titolo, nella attuazione del programma Next Generation EU.
Tale Unità di missione è composta da due uffici dirigenziali di livello non generale e potrà avvalersi non solo del personale di ruolo del Ministero dell'economia ma anche di non più di dieci unità di personale non dirigenziale dipendente delle amministrazioni pubbliche, collocato fuori ruolo o in posizione di comando, distacco o altro analogo istituto previsto dagli ordinamenti delle amministrazioni di rispettiva appartenenza.
Il medesimo art. 7 del D.L. n. 77 del 2021 autorizza il conferimento, presso la Ragioneria generale dello Stato, di sette incarichi di livello dirigenziale non generale derogando la previsione dell'art. 19, comma sesto, del D.Lgs. n. 165 del 2001 che prevede un limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti di livello non generale. Tale norma autorizza, a tal proposito, a bandire apposite procedure concorsuali pubbliche e ad assumere, in deroga ai limiti esistenti, le restanti unità di livello dirigenziale non generale.
Per rafforzare le attività di monitoraggio l'art. 7 del D.L. n. 77 del 2021 dispone testualmente che "il Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno 2021, è autorizzato ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, nei limiti della vigente dotazione organica, un contingente di personale non dirigenziale di alta professionalità, da destinare ai Dipartimenti del tesoro e delle finanze del medesimo Ministero, pari a 50 unità, da inquadrare nell'Area III, posizione economica F3, del comparto Funzioni centrali. Il reclutamento del suddetto contingente di personale è effettuato senza il previo svolgimento delle previste procedure di mobilità e mediante scorrimento delle vigenti graduatorie di concorsi pubblici".
Per le finalità del monitoraggio viene altresì prevista l'istituzione, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di una posizione di funzione

dirigenziale di livello generale di consulenza, studio e ricerca e si dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze possa avvalersi del contributo della società Studiare Sviluppo s.r.l., anche per selezionare professionalità specialistiche ritenute opportune.
In questo quadro generale è alla **Corte dei Conti** che viene affidata la funzione di organo istituzionalmente deputato al controllo sulla gestione del PNRR, con il compito di riferire annualmente al Parlamento sullo stato di attuazione del medesimo Piano.
Fondamentale, inoltre, è il coordinamento della fase di attuazione del PNRR a cui è dedicato l'art. 8 del D.L. n. 77 del 2021 che statuisce come tale attività, unitamente al monitoraggio, controllo e conseguente rendicontazione della gestione, spettino a **ciascuna Amministrazione centrale titolare di poteri di intervento ai sensi del PNRR**.
Per espletare tali compiti ogni Amministrazione potrà individuare una struttura di livello dirigenziale già esistente oppure creare *ex novo* una apposita unità di missione che avrà durata fino al completamento degli interventi del PNRR e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026.
Tali strutture dovranno inviare al Servizio centrale per il PNRR i dati finanziari e quelli relativi alla realizzazione degli investimenti e delle riforme previste dal PNRR, nonché lo stato di avanzamento relativo agli interventi adottati per la realizzazione degli obbiettivi del Piano e supportare le Amministrazioni nella definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione di programmi e progetti finanziati e delle politiche pubbliche per lo sviluppo. Inoltre, è loro demandato il compito di vigilare sulla regolarità delle procedure poste in essere nell'attuazione del PNRR e sulle spese effettuate adottando ogni opportuna iniziativa volta a prevenire, correggere e sanzionare eventuali violazioni e utilizzi indebiti delle risorse a disposizione nonché prevenendo e contrastando frodi e conflitti di interesse evitando anche il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi.
Alle strutture di cui si tratta è conseguentemente attribuito il compito di avviare le procedure di recupero e di restituzione delle risorse indebitamente utilizzate, ovvero oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico.
Si ricorda, in questa sede, che proprio al fine di rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni per attuare il PNRR e per aumentare l'efficienza della giustizia, il D.L. n. 80 del 2021 contiene disposizioni speciali per il reclutamento e il conferimento di incarichi professionali ponendo le base per l'avvio delle due riforme ritenute fondamentali nell'ottica del perseguimento degli obiettivi generali del Piano, ovvero quella della pubblica amministrazione e quella della giustizia.
L'art. 8 del D.L. n. 77 del 2021 dispone, infine, che per salvaguardare il raggiungimento degli obiettivi del PNRR, i bandi, gli avvisi e gli altri strumenti previsti per la selezione dei singoli progetti e l'assegnazione delle risorse contengano apposite clausole di riduzione o revoca dei contributi, in caso di mancato raggiungimento nei tempi previsti, degli obiettivi prefissati con conseguente riassegnazione delle somme compatibilmente con i vincoli assunti con l'Unione europea. Tale articolo contiene, altresì, disposizioni specifiche per aumentare la dotazione organica e finanziaria al fine di rafforzare le misure volte al raggiungimento degli obiettivi del PNRR nel settore turismo.
L'art. 8 *bis* del D.L. n. 77 del 2021 è volto a garantire l'attuazione del programma di Governo, la trasmissione delle relazioni periodiche sull'andamento delle azioni e perseguimento degli obiettivi del PNRR nonché l'aggiornamento del motore di

ricerca del sito internet istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri[4] attraverso il rafforzamento della **Rete governativa permanente dell'attuazione del programma di Governo[5]**, coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per il programma di Governo - e costituita dai Nuclei permanenti per l'attuazione del programma di Governo istituiti da ciascun Ministero all'interno degli uffici di diretta collaborazione. Tale rete governativa permanente ha il compito di eseguire i provvedimenti attuativi e di recuperare l'arretrato di quelli non ancora adottati[6].

La governance del PNRR è fondamentalmente concepita per garantire la rapida e concreta attuazione degli interventi ivi previsti e, per tale ragione, l'art. 9 del D.L. n. 77 del 2021 stabilisce che tale attuazione è di competenza delle **Amministrazioni centrali, alle Regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano ed agli enti locali**, sulla base delle specifiche attribuzioni istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR.

Per l'espletamento delle loro attività, tali Amministrazioni potranno utilizzare le proprie strutture oppure avvalersi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR o secondo le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente. Inoltre, è possibile ricorrere al supporto tecnico operativo di società a prevalente partecipazione pubblica e, ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 del D.L. n. 77 del 2021, possono essere stipulate apposite convenzioni per ottenere il medesimo supporto con società *in house* qualificate ai sensi del codice dei contratti pubblici. In tal caso, l'affidamento del servizio dovrà essere adeguatamente motivato in ordine alle ragioni di preferenza rispetto al ricorso al mercato[7].

Il supporto tecnico operativo può riguardare anche il monitoraggio degli interventi e può consentire di rafforzare la capacità amministrativa attraverso l'impiego di esperti particolarmente qualificati.

---

4) Si tratta del motore di ricerca dei provvedimenti attuativi accessibile come sezione del sito dell'Ufficio che permette di consultare, per ciascun provvedimento: la fonte, l'oggetto, la tipologia, lo stato di adozione, nonché il link al testo adottato. Il monitoraggio viene eseguito attraverso il sistema informativo "Monitor", ovvero una piattaforma web alla quale accedono, l'Ufficio per il programma di Governo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli Uffici di Gabinetto e gli Uffici Legislativi dei Ministeri.

5) Si segnala che nel corso della Conferenza dei Capi di Gabinetto dei Ministeri del 31 maggio 2021 sono state concordate alcune soluzioni tra le quali proprio la costituzione della apposita Rete dell'attuazione del programma di governo.

6) Ai sensi del DPCM del 01 ottobre 2012 in ordine alle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Ufficio per il programma di Governo supporta il Presidente nella programmazione strategica, monitoraggio ed attuazione delle politiche governative. L'ufficio de quo segue, in particolare, tutto l'iter dei provvedimenti legislativi del Governo a partire dalla loro deliberazione in seno al Consiglio dei Ministri fino alla approvazione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

7) L'art. 192, comma secondo, del D.Lgs. n. 50 del 2016 dispone che ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta.

Inoltre, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, tramite le amministrazioni centrali dello Stato, possono ricorrere a società *in house* per promuovere e realizzare progetti di sviluppo territoriale finanziati da fondi europei e nazionali[8].

Ulteriore strumento di governance è rappresentato, senza alcun dubbio, dal rafforzamento della capacità amministrativa previsto dall'art. 11 del D.L. n. 77 del 2021 a mezzo del quale si introduce la possibilità che Consip S.p.A. metta a disposizione delle Amministrazioni contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico volti a garantire la rapida attuazione degli interventi previsti dal PNRR.

A tal fine, Consip S.p.A potrà mettere in atto un programma di informazione, formazione e tutoraggio per l'evoluzione del Sistema Nazionale di e-Procurement e per il rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni coordinandosi con le centrali di committenza regionali.

Il rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica, in particolare, è esteso a tutte le acquisizioni di beni e servizi informatici e di connettività effettuati dalla Sogei S.p.A. nel quadro della informatizzazione della Pubblica amministrazione nonché per la realizzazione delle attività di consolidamento e razionalizzazione dei siti e delle infrastrutture digitali, di cui all'articolo 33-*septies* del D.L. n. 179 del 2012, le cui procedure di affidamento sono poste in essere da Consip S.p.A[9].

In forza dell'art. 11 *bis* del D.L. n. 77 del 2021 le amministrazioni pubbliche che dispongono di archivi contenenti dati e informazioni sono tenute a consentire all'ISTAT di accedervi con la sola eccezione della banca dati detenuta dal Centro di elaborazione istituito preso il Ministero dell'interno (ai sensi dell'art. 8 della Legge n. 121 del 1981) e della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia (BDNA), istituita presso il Ministero dell'interno (istituita ai sensi dell'art. 96 del Codice antimafia).

L'ISTAT potrà utilizzare tali dati ed informazioni per le attività statistiche al fine di soddisfare le esigenze informative relative sia alla fase pandemica sia e a quella successiva nel rispetto delle norme dettate in materia di tutela dei dati personali.

Importante norma posta a presidio del raggiungimento degli obiettivi programmati

---

8) L'art. 5 del D.Lgs. n. 50 del 2016 dispone che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici se vengono soddisfatte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

9) Ai sensi dell'art. 33 septies del D.L. n. 179 del 2012 la Presidenza del Consiglio dei ministri deve promuovere lo sviluppo di un'infrastruttura ad alta affidabilità sul territorio nazionale per razionalizzare i Centri per l'elaborazione delle informazioni (CED). Il PNRR ha messo a disposizione 900 milioni di euro per garantire che tutti i sistemi, dati ed applicazioni della pubblica amministrazione siano dotati di affidabilità, qualità di sicurezza, scalabilità, interoperabilità europea ed efficienza energetica in base ai principi del Cloud First.

da PNRR, è rappresentata dall'art. 12 del D.L. n. 77 del 2021 che stabilisce, in caso di mancato rispetto degli impegni ed obblighi assunti dagli enti territoriali, che il Presidente del Consiglio dei ministri possa intimare un termine non superiore a trenta giorni per provvedere e, in caso di inerzia, individuare una struttura amministrativa o nominare uno o più commissari *ad acta*, assegnando loro il compito di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti.
Inoltre, il Ministro per gli affari regionali può promuovere apposite iniziative di impulso e di coordinamento degli enti territoriali come soggetti attuatori del PNRR.
Nel caso di soggetti diversi dagli enti territoriali i poteri sostitutivi di cui sopra possono essere esercitati dal Ministro competente salvo si tratti di situazioni più gravi che richiedano l'intervento del Consiglio dei ministri.
Per la nomina dei commissari *ad acta* troverà applicazione l'art. 15, commi da uno a tre, del D.L. n. 98 del 2011.
Qualora si verifichi un dissenso o altro atto equivalente da parte di un organo dello Stato che sia idoneo a pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi del PNRR, la Segreteria tecnica, ai sensi dell'art. 13 del D.L. n. 77 del 2021, dovrà proporre al Presidente del Consiglio di provvedere a sottoporre la problematica al Consiglio dei ministri affinché intervenga in merito.
Se tale dissenso proviene da un Ente territoriale la medesima Segreteria tecnica potrà proporre al Presidente del Consiglio dei ministri di chiedere l'intervento della Conferenza Stato-Regioni.
In caso di permanenza del dissenso, il Presidente del Consiglio ovvero il Ministro per gli affari regionali potranno chiedere al Consiglio dei ministri di attivare i poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione[10].
Inoltre, al fine di consentire il perseguimento di tutti gli obiettivi del PNRR, l'art. 14 del D.L. n. 77 del 2021 prevede espressamente che le misure di accelerazione ivi previste si estendano anche al Piano nazionale complementare.
A tal fine il D.L. n. 59 del 2021, convertito con modificazioni dalla Legge 1° luglio 2021 n. 101 avente ad oggetto la disciplina del Piano nazionale complementare, stabilisce che agli interventi dal medesimo previsti si applichino "in quanto compatibili, le procedure di semplificazione e accelerazione, le misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento" stabilite per il PNRR.
Inoltre, è prevista la medesima estensione agli investimenti contenuti nei Contratti Istituzionali di Sviluppo[11], di cui all'articolo 6 del D.Lgs. n. 88 del 31 maggio 2011, mentre il comma secondo dell'art. 14 in esame estende le procedure finanziarie del PNRR, definite dalla legge di bilancio per il 2021 (L. n. 178 del 2020, commi 1038-1049), alle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione che concorrono al finanziamento degli interventi previsti dal Piano, in deroga alle specifiche normative di settore.
L'articolo 14-*bis* del D.L. n. 77 del 2021, al fine di garantire l'attuazione coordinata e

---

10) L'art. 117, quinto comma, della Costituzione riconosce allo Stato un potere sostitutivo in caso di inadempimento della Regione nell'attuazione di accordi internazionali e atti comunitari, mentre il secondo comma dell'art. 120 della Costituzione regola l'esercizio da parte dello Stato di poteri sostitutivi rispetto agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni.
11) Il contratto istituzionale di sviluppo viene stipulato dal Ministro per la coesione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, dai Presidenti delle Regioni coinvolte e dalle amministrazioni competenti.

unitaria degli interventi per la ricostruzione e il rilancio dei territori interessati dagli eventi sismici del 2009 e del 2016 stabilisce, per gli investimenti previsti per tali territori dal Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, l'integrazione della cabina di coordinamento della ricostruzione.
A tal fine entro il 30 settembre 2021, la suddetta cabina di coordinamento deve individuare i programmi unitari di intervento nei territori in questione, per la cui attuazione sono adottati i provvedimenti commissariali.
L'art. 15 del D.L. n. 77 del 2021 contiene un insieme di disposizioni relative all'utilizzo delle risorse messe a disposizione per il perseguimento degli obiettivi stabiliti dal PNRR e dal Piano nazionale complementare prevedendo, tra l'altro, che gli enti territoriali e i loro enti strumentali utilizzino tali risorse facendole confluire, a fine esercizio, nel risultato di amministrazione in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 concernenti l'utilizzo degli avanzi di amministrazione da parte degli enti in disavanzo. Viene inoltre stabilito che gli enti territoriali accertino le entrate derivanti dal trasferimento di risorse previste per l'attuazione dei Piani senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante imputandoli agli esercizi di esigibilità[12].
Il comma quarto *bis* dell'art. 15 del D.L. n. 77 del 2021 prevede la possibilità in capo agli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio o in gestione provvisoria ad iscrivere in bilancio i finanziamenti statali ed europei per gli investimenti, per gli anni dal 2021 al 2026, mediante apposita variazione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 163 del TUEL e dall'allegato 4/2 annesso al D.Lgs. n. 118 del 2011 mentre il comma quinto estende all'anno 2022 l'applicazione, disposta dall'art. 4-*quater* del D.L. n. 32 del 2019, per il triennio 2019-2021, delle deroghe alle norme contabili sul mantenimento in bilancio delle risorse in conto capitale.
Ai sensi del comma sesto dell'art. 15 del D.L. n. 77 del 2021, nell'ambito del processo di armonizzazione dei sistemi di contabilità e di bilancio delle amministrazioni pubbliche, il piano dei conti integrato per le amministrazioni centrali dello Stato può essere aggiornato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche rivedendo il livello minimo di articolazione e la sua composizione in moduli distinti. Inoltre, il termine della sperimentazione per l'adozione definitiva della contabilità integrata e del piano dei conti integrato di cui all'art. 38-*sexies* della L. n. 196 del 2009 viene prorogato di un anno.
Particolari disposizioni sono altresì previste dall'art. 15-*bis* del D.L. n. 77 del 2021 in ordine alla semplificazione della rettifica degli allegati a ed a/2 al rendiconto 2020.
Ai sensi del comma sesto dell'art. 15 del D.L. n. 77 del 2021, nell'ambito del processo di armonizzazione dei sistemi di contabilità e di bilancio delle amministrazioni pubbliche, il piano dei conti integrato per le amministrazioni centrali dello Stato può essere aggiornato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche rivedendo

---

12) Il comma 3 dell'art. 15 del D.L. n. 77 del 2021 stabilisce che le Regioni, gli enti locali e i loro enti e organismi strumentali che adottano sistemi di contabilità omogenei utilizzano le risorse ricevute per l'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementare che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge n. 145 del 2018.

il livello minimo di articolazione e la sua composizione in moduli distinti. Inoltre, il termine della sperimentazione per l'adozione definitiva della contabilità integrata e del piano dei conti integrato di cui all'art. 38-sexies della L. n. 196 del 2009 viene prorogato di un anno.
Particolari disposizioni sono altresì previste dall'art. 15-bis del D.L. n. 77 del 2021 in ordine alla semplificazione della rettifica degli allegati a ed a/2 al rendiconto 2020.
Con l'art. 16 del D.L. n. 77 del 2021 viene dettata una norma finale sulla governance che attiene ai profili di copertura finanziaria per garantirne la corretta attuazione. In particolare, vengono attribuiti specifici fondi: alla costituzione della segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per il supporto della Cabina di regia e del Tavolo permanente; alla razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, alle attività di monitoraggio, rendicontazione, controllo, audit, anticorruzione e trasparenza; al coordinamento della fase attuativa del PNRR; al rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti.

2. Il sistema delle fonti

Nel labirinto di norme poste a presidio della legalità e tipicità dei procedimenti amministrativi, finalizzati all'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, il Parlamento ha deciso di predisporre delle autostrade veloci per interventi ritenuti decisivi. La strategia del legislatore italiano sembra quindi abbastanza chiara.
I primi segnali erano contenuti all'interno del *"Decreto Genova"* (D.L. n. 109 del 28 settembre 2018, convertito nella L. n. 130 del 16 novembre 2018), successivamente il Parlamento ha tracciato meglio la strada con l'approvazione dello *"Sblocca cantieri"* (D.L. n. 32 del 18 aprile 2019 convertito con L. n. 55 del 14 giugno 2019), ma sono stati il *"Decreto Semplificazioni"* (L. n. 120 del 2020) e l'attuale *"Decreto semplificazioni II"* (D.L. n. 77 del 2021) gli strumenti di indicazione specifica del percorso da realizzare.
Come sempre si tenta però un approccio frammentario alla legge e non un intervento organico e razionalizzatore. La conseguenza è che la pubblica amministrazione si ritrova ad operare in un quadro delineato da un numero indefinito di procedimenti dove ognuno trova applicazione a una fattispecie specifica, fatto che inevitabilmente genera molta insicurezza tra gli operatori.

2.1 Le norme che applicano ai progetti PNRR/PNC

In particolare, **l'art. 12** si occupa dei poteri sostituivi delle regioni. Qualora ci fosse una inerzia da parte degli enti locali, delle regioni e delle province di Trento e Bolzano nell'attuazione del PNRR (mancato avvio dei procedimenti o ritardi/difformità nella loro esecuzione) il Presidente del Consiglio dei ministri assegna al soggetto attuatore un termine non superiore a 30 giorni per provvedere all'adozione di atti necessari all'avvio e all'attuazione dei singoli progetti. Se l'inerzia dovesse perdurare, lo stesso Capo del governo individua un soggetto che possa, in via sostitutiva, adottare i provvedimenti amministrativi necessari o eseguire i progetti approvati. Nel primo caso il Presidente del Consiglio individua i sostituti tra altre amministrazioni oppure tra enti, organi o semplicemente uffici. Nel secondo caso, può avvalersi di società a partecipazione pubblica.
Nel caso in cui il soggetto attuatore sia diverso da quelli individuati in precedenza, è il Ministero competente all'esercizio del potere sostitutivo a provvedere alla loro attuazione. Allorché si esercitassero i poteri sostitutivi, l'organo individuato procederà a porre in essere gli atti di propria competenza in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatta eccezione per i principi generali dell'ordinamento, le leggi di contrasto alla mafia nonché dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. I soggetti dotati dei poteri di sostituzione restano estranei a ogni rapporto contrattuale con terzi. Per queste ragioni gli enti locali sostituiti per inerzia potranno rispondere con il loro patrimonio delle obbligazioni attuate con provvedimenti derogatori.
Un sostanzioso appesantimento del procedimento di gara lo abbiamo con l'applicazione **dell'art. 47**. Infatti, gli operatori economici con un numero di dipendenti superiore alle 100 unità che dovranno partecipare alle gare dovranno presentare ulteriore documentazione a pena di esclusione. Si tratta del rapporto redatto sulla situazione del personale maschile e femminile, con attestazione di conformità a quello trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e al consigliere regionale di parità.

Gli operatori economici con un numero inferiore alle 100 unità ma superiore alle 15 sono tenuti a consegnare alle stazioni appaltanti una relazione di genere entro sei mesi dalla conclusione del contratto, con la previsione di una penale specifica in caso di inadempimento.
Con il **comma 3 bis dell'art. 47, aggiunto dalla legge di conversione n. 108 del 29 luglio 2021**, si è voluto tutelare anche le persone disabili mediante la riconferma della consegna di una dichiarazione del legale rappresentante che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili. Innovativa è invece la presentazione delle eventuali sanzioni e provvedimenti disposti a loro carico nel triennio antecedente la data di scadenza di presentazione delle offerte.
Inoltre, le stazioni appaltanti dovranno prevedere nei documenti di gara quali requisiti di accesso o criteri premiali per le offerte, clausole finalizzate a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere nonché l'assunzione di giovani e donne.
Ulteriore innovazione importante operata dalla L. n. 108 del 29 luglio 2021, è l'aggiunta del **comma 47 quater** che spinge la stazione appaltante ad agevolare le offerte provenienti da piccole e medie imprese attraverso l'approvazione di criteri premiali a favore di quest'ultime, tema trattato nel capitolo 3 di questo Vademecum.
L'art. 48 è finalizzato a dare un'unitarietà procedimentale agli interventi previsti dai programmi europei. Si tratta di una norma che attribuisce la competenza all'approvazione di tutti i livelli progettuali e anche di esecuzione del contratto al Responsabile unico del procedimento. Quindi, fatta eccezione per le attività di verifica del progetto, l'approvazione di ogni singolo livello progettuale nonché le modifiche contrattuali passano all'approvazione degli organismi di natura tecnica dell'ente.
Risulta forse superfluo il **comma 3 dello stesso art. 48**. Infatti, la norma sembra ricalcare quasi fedelmente quanto disposto dal primo decreto semplificazione (art. 2, comma 3, L. n. 120 del 2020). Si tratta di liberalizzazione delle procedure negoziate anche per il sopra soglia.
Il successivo **comma 4** dell'articolo 48 dispone l'applicazione per le opere oggetto del decreto semplificazione II delle disposizioni processuali per le opere strategiche.
I successivi **commi 5 e 6** riguardanti la disciplina dell'appalto integrato sono affrontati in altro capitolo del presente lavoro.
L'art. 50, comma 2, del decreto conferisce un potere di intervento diretto e semplificato all'organo titolare del potere sostitutivo mediante applicazione di termini dimezzati rispetto agli originari. Tutto questo al fine di garantire il rispetto dei tempi previsti per l'attuazione del PNRR e PNC nonché dei programmi cofinanziati con fondi strutturali europei.
Non è previsto dal successivo **comma 3** dell'art. 50 il controllo dopo da parte di organi interni alla stazione appaltante sul contratto sottoscritto per dare avvio alla sua efficacia. È previsto inoltre, al **comma 4**, che la stazione appaltante debba prevedere dei premi di accelerazione per ogni giorno di anticipo della consegna dell'opera finita, da conferire mediante lo stesso procedimento utilizzato per le applicazioni delle penali. È prevista anche una deroga all'art. 113 bis del Codice dei Contratti pubblici al fine di prevedere delle penali più aggressive in caso di ritardato adempimento.

2.2 Le norme che si applicano a tutti gli appalti fino al 30 giugno 2023

Le norme che trovano applicazione fino al 30 giugno 2023 in materia di appalti sono

contenute *nell'art. 49, comma 1, 2, 3, 4; art. 51, comma 1 lett. f), g), h); art. 51, comma 1 lett. b) 1, c), d) 1, e) 1, f), g), h); art. 51, comma 1 punto 2.1, 2.2; art. 51, comma 1 lett. e) 2), 3), 4), 5); art. 52, comma 1 lett. a 1.1.: sospensione dell'art. 37, comma 4; sospensione dell'art. 59, comma 1 quarto periodo; sospensione dell'art. 77, comma 3 e art. 52, comma 1 lett. a) 3), 6), 7).*
L'art. 49 del decreto si applica a tutti gli appalti ed è a tempo. Si occupa di disciplinare il subappalto che trova il suo commento in un capitolo specifico di questo lavoro.
L'art. 51 provvede a dilazionare l'applicazione di alcuni istituti del decreto semplificazione 1 (L. n. 120 del 2020), anche mediante delle modifiche, fino la 30 giugno 2023. Gli istituti il cui termine è stato posticipato sono:

1. procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sottosoglia (art. 1 comma 1);
2. procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia (art. 2, comma 1);
3. verifiche antimafia per erogazione di benefici economici comunque denominati (art. 3, comma 1;
4. verifiche antimafia riguardanti l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture (art. 3, comma 2);
5. sospensione dell'esecuzione dell'opera (art. 5, comma 1);
6. obbligo del collegio consultivo tecnico per le opere sopra soglia (art. 6, comma 1);
7. consegna dei lavori in via di urgenza (art. 8, comma 1 lett. a);
8. indispensabilità del sopralluogo (art. 8, comma 1 lett. b);
9. riduzione dei termini procedimentali per ragioni di urgenza (art. 8, comma 1 lett. c);
10. accelerazione del procedimento di conferenza di servizi (art. 13, comma 1);
11. limitazione della responsabilità erariale (art. 21, comma 2).

L'art. 51, comma 1, punto 2.1 ha avuto una successiva integrazione da parte della legge di conversione. Il Parlamento ha inserito un piccolo "soccorso" alle stazioni appaltanti nell'individuare i soggetti meritevoli di affidamenti diretti per servizi e forniture. Infatti, il legislatore ha suggerito che i soggetti con cui negoziare l'offerta dovranno essere in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, fermo restando il principio di rotazione. Interessante l'aggettivo "analogo" che è stato preferito a "identico", al fine di aumentare la platea di eventuali offerenti.
Il successivo **art. 52** invece incide sul decreto sblocca cantieri (L. n. 55 del 14 giugno 2019,) ma indirettamente riguarda il Codice dei Contratti pubblici (D.Lgs. n. 50 del 2016). Fino al 30.06.2023 non trovano applicazione le seguenti norme:

1. obbligo di avvalersi delle aggregazioni dei comuni per l'affidamento di contratti di appalto (art. 1 comma 1 lett. a);
2. il divieto di ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori (art. 1 comma 1 lett. b);
3. obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso Anac (art. 1 comma 1 lett. c);
4. introduzione anche per i settori ordinari della norma sull'inversione procedimentale negli appalti (art. 1 comma 3);

5. estensione delle riserve contrattuali anche a elaborati progettuali oggetto di verifica (art. 1 comma 10);
6. obbligo della indicazione della terna di subappaltatori per appalti e concessioni fino al 31.12.2023 (art. 1 comma 18).

2.3 Le norme che modificano il codice

Le norme che modificano il codice sono le seguenti:

- *art. 49, comma 1 lett. b);*
- *art. 49, comma 2 lett. a), b);*

Il codice dei Contratti Pubblici è oggetto di modifica diretta da parte del decreto semplificazione II mediante l'art. 49 che modifica il subappalto.
Il legislatore è poi intervenuto indirettamente sul D.Lgs. n. 50 del 2016 attraverso modifiche del cd. "Decreto semplificazioni I" (L. n. 120 del 2020) che comunque hanno avuto come risultato la revisione di alcune norme del Codice dei Contratti pubblici. Si tratta infatti **dell'art. 51, comma 2.1** che ha modificato le soglie previste dal decreto semplificazione 1 (art. 1, comma 1 lett. a) portando la soglia dei servizi e forniture, comprensive dei servizi tecnici, ad euro 139.000 per gli affidamenti diretti. Il seguente **comma 2.2** ha stabilito che le soglie per le procedure negoziate per i lavori siano ridotte a due: 1) da 150.000,00 fino a 1 milione di euro con una procedura negoziata tra 5 operatori economici; 2) da 1 milione di euro fino alla soglia comunitaria con procedura negoziata con almeno 10 operatori economici.

Quadro di sintesi delle disposizioni del D.L. n. 77 del 2021 convertito in L. n. 108 del 2021

Disposizione D.L. n. 77 del 2021	Ambito di applicazione	Sintesi contenuti
Art. 47	Appalti PNRR/PNC/Fondi Ue	Obblighi dichiarativi e di rispetto disposizioni su assunzioni giovani e parità di genere.
Art. 47-ter	Tutti gli appalti (concessioni)	Proroga al 31.12.2022 per tutti i concessionari affidatari di concessioni di lavori senza procedure di PPP p senza gare di affidare l'80% delle attività mediante gare.
Art. 47-quater	Appalti PNRR/PNC (no Fondi Ue)	Possibilità di inserimento di criteri premiali per le PMI (nel rispetto dei principi Ue) nelle procedure per investimenti finanziati con il PNRR/PNC.
Art. 48	Appalti PNRR/PNC/Fondi Ue	Rafforzamento ruolo RUP
Articolo 49	Tutti gli appalti	Disciplina transitoria subappalto al 50% (sino a 31.10.2021).
Articolo 50	Appalti PNRR/PNC/Fondi Ue	Intervento sostitutivo in caso di mancata/ritardata stipulazione contratto.
Articolo 51	Tutti gli appalti	Modifiche alle disposizioni derogatorie introdotte con D.L. 76/2020 (estensione temporale sino a 30.06.2023).
Articolo 52	Tutti gli appalti (eccetto disposizione su modelli aggregativi SA, che stabilisce obbligo per appalti PNRR/PNC)	Modifiche a disposizioni legge n. 55/2019
Articolo 53	Appalti PNRR (per i commi da 1 a 4 e 6) Tutti gli appalti (comma 5)	Semplificazione modalità di affidamento appalti beni e servizi informatici soprasoglia Varie modifiche a disposizioni del Codice dei Contratti pubblici

2.4 Le implicazioni operative nelle procedure e alcune conseguenze organizzative

Il quadro di riferimento per le procedure di acquisizione di beni, servizi e lavori conseguente agli elementi normativi introdotti dal D.L. n. 77 del 2021 conv. in L. n. 108 del 2021 determina una triplice linea funzionale per la gestione delle procedure di affidamento, nella quale si innestano:

a) i moduli generali definiti dalle disposizioni del D.Lgs. n. 50 del 2016;
b) i moduli derogatori regolati dagli articoli 1 e 2 del D.L. n. 76 del 2020 conv. in L. n. 1120 del 2020 (e aggiornati dal D.L. n. 77 del 2021), con proiezione di utilizzo sino al 30 giugno 2023;
c) le modulazioni particolari di alcune procedure (ad es. l'appalto integrato avviato sulla base del progetto di fattibilità) e le regole speciali introdotte dal D.L. n. 77 del 2021 conv. in L. n. 108 del 2021 solo per gli appalti comportanti l'utilizzo di risorse PNRR, PNC o derivanti da altri Fondi Ue, anche in tal caso con proiezione temporale sino al 30 giugno 2023.

I moduli generali previsti dal Codice dei Contratti pubblici e quelli derogatori introdotti dal c.d. "decreto semplificazioni I" possono essere alimentati dalle amministrazioni con risorse proprie o con risorse derivanti dai particolari canali di finanziamento dell'Unione europea: nel primo caso non si innestano nella procedura le regole specifiche introdotte dal cd. "decreto PNRR", nel secondo devono invece essere applicate (in particolar modo con riferimento all'incidenza nella procedura del pacchetto normativo contenuto nell'art. 47 e regolativo delle misure volte ad assicurare nella realizzazione degli appalti parità di genere e promozione dell'occupazione dei giovani).
Proprio la pregnanza delle disposizioni introdotte dal D.L. n. 77 del 2021 e il conseguente regime differenziato rispetto alle procedure non comportanti l'utilizzo di risorse PNRR o PNC, comportano per ciascuna stazione appaltante l'obbligo di evidenziare il quadro applicativo generale o speciale, al fine di consentire l'individuazione delle regole funzionali della procedura agli operatori economici concorrenti.
Tali elementi devono essere esplicitati:

a) nella determinazione a contrarre in quanto atto amministrativo configurativo del percorso di affidamento in tutte le sue specificità;
b) nei documenti regolativi della procedura, quindi nel bando e nel disciplinare di gara (nelle procedure aperte e ristrette), nell'avviso pubblico sollecitatorio di manifestazioni d'interesse (nelle procedure negoziate), nonché nella lettera di invito (nelle procedure ristrette e negoziate);
c) nei provvedimenti di aggiudicazione e nei provvedimenti di formalizzazione dell'affidamento diretto (anche quando atti unici, ai sensi dell'art. 32, comma 2 del Codice dei Contratti pubblici).

Uno dei punti di maggior rilievo delle disposizioni contenute nel D.L. n. 77 del 2021 si rinviene nell'art. 52, il quale, al comma 1, lett. a), connota un regime organizzativo differenziato per la gestione degli appalti di maggior rilievo da parte dei comuni non capoluogo.
Il ricorso obbligatorio ai moduli aggregativi previsto dall'art. 37, comma 4 del Codice

dei Contratti pubblici (soggetti aggregatori, Unioni di comuni con funzioni di centrale di committenza, Centrali uniche di committenza costituite dagli stessi comuni, Stazione unica appaltante presso la Provincia o la Città metropolitana) risulta infatti:

a) sospeso nella sua efficacia sino al 30 giugno 2023, per gli appalti comportanti l'utilizzo (solo) di risorse proprie degli enti;
b) reso operativo a far data dall'entrata in vigore del D.L. n. 77 del 2021 per gli appalti comportanti l'utilizzo (in parte o totalmente) di risorse PNRR o PNC.

In sede di determinazione a contrarre, i comuni non capoluogo saranno tenuti a evidenziare l'uno o l'altro profilo applicativo della disposizione, attivando i conseguenti processi organizzativi (in un caso interni, nell'altro coinvolgenti il soggetto prescelto per la gestione della procedura di affidamento).

3. Le norme promozionali riservate ai contratti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR o del PNC

3.1 Alcune considerazioni generali

Il D.L. n. 77 del 2021, convertito con L. 108 del 2021, interviene sia su aspetti specificamente legati alla realizzazione del PNRR/PNC, con lo scopo di scongiurare il rischio di mancato completamento dei relativi progetti, che sui contratti pubblici in generale, nel solco tracciato dalle normative speciali e transitorie fin qui emanate, prevedendo la proroga (fino al 2023) di alcune misure urgenti varate con la L. n. 120 del 2020 e di alcune misure sperimentali introdotte dal cd. "Sblocca Cantieri" (L. n. 55 del 2019).
In linea con la precedente normativa derogatoria, introdotta in concomitanza dell'emergenza pandemica (L. 120 del 2020), pertanto, la scelta di fondo è stata quella di non procedere a modifiche strutturali del Codice dei Contratti pubblici, salvo rare eccezioni, confermando la tendenza normativa a rendere sempre meno centrale la disciplina organica dettata dal D.Lgs. 50 del 2016. Ne consegue inevitabilmente una sovrapposizione tra regime "ordinario" e regimi "speciali" che, unitamente alla previsione dei numerosi provvedimenti attuativi a cui si rimanda nel testo di legge in commento, potrebbero essere causa di possibili incertezze applicative, in antitesi rispetto allo stesso obiettivo di semplificazione dichiaratamente perseguito. Di converso, è invero che le recenti modifiche introdotte non rappresentano un punto di arrivo, ma il preludio di una riforma ad ampio spettro della normativa in tema di appalti pubblici, come confermato dalla recente approvazione del Disegno di Legge Delega al Governo per il riassetto della materia dei contratti pubblici.
Nel presente capitolo saranno commentate, dunque, alcune delle discipline espressamente riservate ai soli contratti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR/PNC, improntate a principi di efficienza, efficacia, economicità e tempestività, e varate con il precipuo obiettivo di rispetto della tempistica e degli adempimenti comunitari che presiedono all'impiego delle straordinarie risorse messe a disposizione per riparare ai danni economici e sociali della crisi pandemica, e che al contempo si pongono l'ulteriore intendimento di contribuire a risolvere le debolezze strutturali dell'economia italiana, anche attraverso un percorso di transizione ecologica e ambientale.
In particolare, il D.L. n. 77 del 2021 conv. in L. 108 del 2021, in maniera del tutto innovativa, pone le basi per il raggiungimento di ulteriori obiettivi di lungo periodo, finalizzati ad una graduale e radicale modifica di sistema, introducendo per la prima volta nella materia della contrattualistica pubblica previsioni volte a promuovere la stabilità occupazionale, le pari opportunità generazionali e di genere.

3.2 L'articolo 47 "Pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici PNRR e PNC" – in sede di conversione "Pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC"

La modifica apportata in fase di conversione all'art. 47 ha interessato finanche la rubrica dello stesso, che ora recita "Pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC", al fine di ricomprendere, unitamente alla parità di genere

e generazionale, anche la promozione dell'inclusione lavorativa delle persone disabili.
Il **comma 1** definisce l'ambito di applicazione, ovvero le procedure afferenti gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 e dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, nonché dal PNC.
Per gli operatori economici **con più di 100 dipendenti**, già assoggettati all'obbligo di trasmissione del rapporto periodico sulla situazione del personale maschile e femminile (ex art. 46 del D.Lgs. n. 198 del 2006) al **comma 2** è introdotto un ulteriore onere documentale per la partecipazione alle gare, dovendo produrre, al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta, pena l'esclusione, una copia di detto rapporto oppure, in caso di ritardo nella presentazione di quest'ultimo, l'attestazione della sua contestuale trasmissione alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità.
Per le imprese con un **numero pari o superiore a 15 dipendenti**, l'eventuale **causa di esclusione opera nella fase successiva alla conclusione del contratto, pertanto investe gli operatori economici solo nel caso di aggiudicazione.** Ai sensi del **comma 3**, infatti, le imprese tra 15 e 100 dipendenti, entro sei mesi dalla conclusione del contratto, sono tenute a consegnare alla Stazione Appaltante una relazione di genere. In caso di inadempimento, al **comma 6**, è prevista l'applicazione di **penali commisurate alla gravità della violazione e proporzionali all'importo o alle prestazioni del contratto e l'impossibilità per l'operatore economico di partecipare, in forma singola o in raggruppamento temporaneo, per dodici mesi, a ulteriori procedure di affidamento afferenti agli investimenti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC.**
Ai sensi del **comma 3 bis** (introdotto in fase di conversione) le medesime imprese sono, altresì, tenute a consegnare contestualmente alla documentazione di cui al comma 3, la certificazione di cui all'art. 17 della L. n. 68 del 1999 e una relazione relativa all'assolvimento dei relativi obblighi.
Il **comma 4** prevede l'inserimento, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, di specifiche clausole dirette all'inserimento, sia come requisiti necessari che come ulteriori requisiti premiali dell'offerta (dettagliati al successivo **comma 5**), di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile e l'assunzione di giovani e donne. A tale scopo, sarà necessario assicurare nell'offerta che una quota pari almeno al 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, avrà riguardo all'occupazione giovanile e femminile. Secondo quanto previsto dal successivo **comma 7** del medesimo articolato, le stazioni appaltanti possono escludere l'inserimento di tale quota o stabilirla in misura inferiore, dandone adeguata e specifica motivazione.
A norma del **comma 8**, la definizione delle modalità e dei criteri applicativi delle misure previste dall'art. 47, l'indicazione delle misure premiali e la predisposizione di modelli di clausole da inserire nei bandi di gara, differenziati per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto, è demandata **all'approvazione di linee guida** del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dei Ministri o delle autorità delegati per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto. La necessità di indirizzi univoci in grado di

orientare le stazioni appaltanti è stata recepita in fase di conversione, espungendo il riferimento ad una mera "possibilità" di emanazione di dette linee guida.
Il **comma 9** dispone, infine, ulteriori obblighi di pubblicazione, in quanto i rapporti e le relazioni previste dai commi 2 e 3 devono essere pubblicati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", ai sensi dell'articolo 29 D.Lgs. n. 50 del 2016, e comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ovvero ai Ministri o alle Autorità delegate per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale.

3.2.1 Adempimenti a carico degli operatori economici

Imprese con oltre 100 dipendenti
Al comma 2, per le imprese che occupano più di 100 lavoratori, già tenute alla redazione del rapporto biennale sulla situazione del personale (ai sensi dell'art. 46 D.Lgs. n. 198 del 2006), si prevede, a pena di esclusione, la produzione di detto rapporto in sede di offerta, con attestazione della sua conformità a quello trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità ai sensi del secondo comma del citato articolo 46, ovvero, in caso di inosservanza dei termini previsti dal comma 1 del medesimo articolo 46, *con attestazione della sua contestuale trasmissione alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità.*
La mancata produzione del rapporto biennale sul personale di cui al citato art. 46 del D.Lgs. n. 198 del 2006, dal tenore letterale del comma 2, configura indubbiamente una causa di esclusione. Non vi è altrettanta chiarezza su cosa accada nel caso di un'eventuale mancanza dell'attestazione di conformità, con tutte le conseguenze del caso e con specifico riferimento all'istituto del "soccorso istruttorio" previsto all'art. 83 comma 9 del Codice dei Contratti pubblici.
L'ipotesi di esclusione, poi, non sembrerebbe sussistere nel caso di trasmissione tardiva del rapporto alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità. In tali casi, difatti, l'ultimo periodo del medesimo comma 2 prevede che in sede di offerta sia presentata "attestazione della sua contestuale trasmissione".
In linea con gli obiettivi di promuovere le pari opportunità, la norma introdotta avrebbe potuto prevedere, in coerenza con il comma 4 dell'art. 46 del D.Lgs. n. 198 del 2006, richiamato nella disposizione in esame, un'ammissione alla procedura solo nei casi in cui si sia provveduto alla trasmissione entro 60 giorni dalla segnalazione di inottemperanza da parte delle rappresentanze sindacali aziendali e della consigliera e del consigliere regionale di parità.
Un'eventuale previsione in tal senso, nell'attuale testo normativo, non costituirebbe un ulteriore aggravio ma un allineamento con la norma richiamata, in quanto il D.Lgs. n. 198 del 2006, nel disporre l'obbligo di redazione del rapporto almeno ogni due anni per le imprese con oltre 100 dipendenti, prevede già un sistema sanzionatorio, calibrato in base alla gravità dell'inadempienza, che può arrivare fino alla sospensione per un anno dei benefici contributivi eventualmente goduti dall'azienda.

Imprese con oltre 15 e fino a 100 dipendenti
Diverso è il caso disciplinato al comma 3, relativo alle imprese con oltre 15 dipendenti e fino a 100, per le quali l'eventuale causa di esclusione opera nella fase successiva

alla conclusione del contratto, pertanto investe gli operatori economici solo nel caso di aggiudicazione.
Per le imprese, non coinvolte dal D.Lgs. n. 198 del 2006, ma che comunque occupano almeno 15 dipendenti, l'art. 47, al comma 3, prevede difatti che, entro 6 mesi dalla conclusione del contratto, queste dovranno precedere con la consegna alla Stazione Appaltante di una *relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni ed 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, della retribuzione effettivamente corrisposta.*
In mancanza della presentazione della relazione, il comma 6 del medesimo art. 47 prevede l'applicazione di penali commisurate alla gravità della violazione e proporzionali all'importo o alle prestazioni del contratto, oltre che l'impossibilità per l'operatore economico inadempiente di partecipare, in forma singola ovvero in raggruppamento temporaneo, a procedure pubbliche di cui al PNRR/PNC per un periodo pari a 12 mesi.
In fase di conversione, poi, sono state le disposizioni relative all'inclusione lavorativa delle persone disabili (previste dal comma 3 bis, introdotto in sede di conversione) che sembrerebbero sovrapporsi alla disciplina ordinaria, duplicando, nella fase successiva alla conclusione del contratto adempimenti già previsti a pena di esclusione in fase di gara, in base alla norma ordinaria. Difatti, ai sensi dell'art. 80 comma 5 lett. i) del Codice dei Contratti pubblici, per imprese da 15 dipendenti in poi sussiste l'obbligo di dichiarare in sede di gara quanto richiesto dal comma 3 bis. Inoltre, le stazioni appaltanti in fase di aggiudicazione sono tenute alla verifica circa il possesso dei requisiti di cui all'art. 80 e, in caso di dichiarazioni non veritiere, sussiste l'esclusione per l'operatore economico, ex art. 80 comma 5 lett. f bis) del Codice dei Contratti pubblici.

3.2.2 Adempimenti a carico degli operatori economici

Il comma 4 stabilisce che le Stazioni Appaltanti prevedano, nei bandi, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere, l'assunzione di giovani con età inferiore a 36 anni e donne, con la precisazione che le clausole in questione devono rispondere ai principi di libera concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, nonché tenere conto dell'oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti.
La previsione introdotta delinea un ampio margine di autonomia e discrezionalità in capo alle Stazioni Appaltanti, prefigurando difficoltà applicative almeno fino all'approvazione del provvedimento attuativo, previsto dal comma 8 del medesimo art. 47.
Le clausole dirette a favorire le pari opportunità generazionali e di genere sono definite sia quali requisiti necessari - dunque obbligatori ai fini della partecipazione - sia quali ulteriori requisiti premiali dell'offerta, ponendo sullo stesso piano condizioni molto diverse tra loro. Se trattasi, infatti, di requisiti necessari, ciò sta a significare che il loro rispetto è obbligatorio ai fini della partecipazione; contrariamente, se trattasi di

requisiti premiali, rilevano ai soli fini del punteggio maggiore in sede di valutazione dell'offerta, ma non dell'ammissione alla gara.
È probabile che l'intento della norma sia quello di consentire che le clausole in discussione possano adempiere a entrambe le funzioni indicate. Le Stazioni Appaltanti, dunque, possono introdurre clausole dirette a favorire le pari opportunità generazionali e di genere, sia ai fini dell'ammissione alla gara che a fini premianti, in coordinamento con le previsioni del successivo comma 5 (ulteriori misure premiali per le imprese che abbiano adottato comportamenti intesi a favorire la parità generazionale o di genere o si impegnino comunque a porli in essere). Le misure elencate al comma 5, che sembrano coincidere con la nozione di requisiti premiali enunciata al comma 4, si concretizzano nell'attribuzione di un punteggio aggiuntivo, determinato *ex ante* dalle stazioni appaltanti, alle offerte presentate dalle imprese che si trovano in una nelle condizioni ivi elencate.
Le ulteriori disposizioni di cui al comma 4, relative all'impegno ad assicurare una quota pari almeno al 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali e all'occupazione giovanile e femminile, possono poi essere derogate dalla Stazione Appaltante, dandone adeguata motivazione come stabilito dal comma 7 del medesimo art. 47, stabilendone una quota inferiore, qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati ne rendano l'inserimento 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.
L'apparato sanzionatorio, per le eventuali violazioni degli obblighi di cui ai commi 3 e 4, è recato dal comma 6, ove si dispone l'applicazione di penali (secondo le nuove previsioni introdotte dall'art. 51 del D.L. n. 77 del 2021 convertito con L. n. 108 del 2021) per l'inadempimento dell'appaltatore agli obblighi di cui ai commi soprariportati, commisurate alla gravità della violazione e proporzionali all'importo o alle prestazioni del contratto.
Il comma 9 dispone, infine, ulteriori obblighi di pubblicazione, in quanto i rapporti e le relazioni previste dai commi 2 e 3 devono essere pubblicati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", ai sensi dell'articolo 29 del D.Lgs. n. 50 del 2016, e comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ovvero ai Ministri o alle Autorità delegate per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale.

3.2.3 Gender procurement: tra innovazione e sfida

Per la prima volta *i temi di parità di genere e generazionale, escono dal perimetro delle politiche settoriali, a valenza prevalentemente "di giustizia sociale", per essere affrontati dal punto di vista del possibile sviluppo economico, legandoli direttamente ai temi di accesso alle risorse economiche.*
In particolare, agli obiettivi di Piano di "Inclusione e Coesione" - volti a facilitare la partecipazione al mercato del lavoro anche attraverso la formazione, rafforzare le politiche attive del lavoro e favorire l'inclusione sociale - si riconducono, le disposizioni di cui all'art. 47 del D.L. n. 77 del 2021 convertito con L. n. 108 del 2021.
Le norme introdotte costituiscono il primo passo verso una riforma ad ampio spettro della normativa in tema di appalti pubblici, e in particolare, la disposizione in esame

intende dunque consegnare un ruolo attivo al soggetto pubblico, al fine di incentivare, supportare e sostenere le pari opportunità, generazionali e di genere, negli affidamenti di contratti pubblici (cd. gender procurement), con l'obiettivo di calmierare gli effetti negativi della crisi pandemica, che ha reso più evidente ed urgente il tema delle diseguaglianze nel mercato del lavoro.
Per far ciò, difatti, la legge delega finalizzata ad adeguare la normativa interna al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza, tra i criteri e principi include, la promozione nel settore dei contratti pubblici della stabilità occupazionale del personale impiegato e le pari opportunità generazionali e di genere. Si introduce così l'obbligo ovvero la facoltà per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara avvisi e inviti, tenuto conto della tipologia di intervento e nel rispetto dei principi dell'Unione Europea, specifiche clausole sociali e ambientali con cui potranno essere indicati, come requisiti necessari o premiali nell'offerta criteri tra l'altro orientati a: promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato; garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore (...); promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, oltre che la revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, valorizzando criteri di verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, del rispetto della legalità, ivi comprese delle disposizioni relative alla tutela del lavoro e quella in materia di prevenzione e contrasto della discriminazione di genere, nonché delle attività effettivamente eseguite anche attraverso l'utilizzo di banche dati a livello centrale che riducano le incertezze in sede di qualificazione degli operatori nelle singole procedure di gara.
Tuttavia, non è da trascurare che gli strumenti utilizzati per realizzare tale "riforma" appaiono non sempre del tutto coerenti con l'intento semplificatorio e di accelerazione che si pone il dettato normativo. L'art 47, infatti, introduce ulteriori cause di esclusione, rispetto a quelle tassativamente previste dall'art. 80 del Codice dei Contratti pubblici e un incremento degli oneri partecipativi in capo agli operatori (commi 2, 3 e 3 bis).
Ciò premesso e al netto delle verifiche sulla concreta efficacia e delle possibili occasioni di contenzioso che potranno scaturire, vi è l'indubbia finalità della norma introdotta dall'art. 47 di voler incentivare e diffondere le pari opportunità e la stabilità occupazionale, attraverso la richiesta di requisiti sulla parità di genere, generazionale e di potenziamento dell'inclusione sociale, per la partecipazione agli appalti pubblici collegati, per ora, ai soli progetti finanziati con le risorse del PNNR e del PNC, ma che il Disegno di Legge Delega prevede di introdurre in maniera sistematica in tutte le tipologie di appalti.

3.2.4 Esperienze Italiane

Di seguito vengono prese brevemente in esame alcune esperienze particolarmente rilevanti di pubbliche amministrazioni italiane che si sono distinte sul tema della gender equality e delle pari opportunità.
Il **progetto di *Gender sensitive procurement*** presentato dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) al ForumPa: una sperimentazione volta a dare visibilità e valorizzare le imprese attive per la parità di genere sul portale Acquisti in Rete P.A., con lo scopo di ridurre il divario di genere nell'economia e nella società italiana, consentendo agli operatori economici di abilitarsi indicando le eventuali politiche aziendali per la parità

tra uomini e donne e alle amministrazioni di avere immediata evidenza sul portale di quali aziende, tra quelle che offrono il servizio richiesto, sono più attente a questo aspetto.
La sperimentazione del MEF intende coniugare profili e obiettivi di evoluzione digitale con processi e obiettivi di premialità e supporto in ottica di un'adeguata integrazione della prospettiva di genere, assegnando un ruolo chiave alla pubblica amministrazione rispetto al superamento del divario di genere.
Gender Gap – La Regione Lazio, nel corso del 2020, ha bandito quattro gare del valore complessivo di 190 milioni di euro, nell'ambito dei servizi di pulizia, sanificazione e manutenzione degli immobili, dei servizi postali e di cura, inserendo tra i criteri premiali (circa il 13% del punteggio complessivo) quelli intesi a promuovere la parità di genere. I criteri premiali riguardano anzitutto la percentuale di donne in ruoli apicali come dirigenti e consigli di amministrazione; l'assenza, negli ultimi tre anni, di verbali di conciliazione extragiudiziale per discriminazioni di genere ed una attenzione per la sostenibilità sociale (possesso della certificazione internazionale di Social Accountability - SA 8000 - che qualifica le organizzazioni che investono sulla sostenibilità sociale, ad esempio, con asili nido aziendali, tutele per la conciliazione tra vita e lavoro, orari compatibili con la genitorialità).
Legge Regione Lazio n. 7 del 10 giugno 2021 recante *"Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra i sessi, il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile di qualità, nonché per la valorizzazione delle competenze delle donne"*, che detta disposizioni finalizzate a garantire:

a) il rispetto del principio di parità retributiva tra i sessi e il contrasto ai differenziali retributivi di genere;
b) la permanenza, il reinserimento e l'affermazione delle donne, sia lavoratrici dipendenti che libere professioniste, nel mercato del lavoro;
c) la valorizzazione delle competenze delle donne;
d) la conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro e l'equa distribuzione delle responsabilità di cura familiare;
e) la diffusione di una cultura organizzativa non discriminatoria nelle imprese.

In particolare l'art. 3 prevede l'istituzione di un "Registro regionale delle aziende virtuose in materia di parità retributiva", alle quali saranno attribuiti benefici economici e premialità nonché titolo preferenziale "negli appalti pubblici per l'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di competenza della Regione o degli enti dalla stessa dipendenti o comunque controllati".
Deliberazione della Giunta Regione Puglia 28 luglio 2021, n. 1285 - ***"Primi indirizzi operativi per favorire l'eguaglianza di genere attraverso gli appalti pubblici"*** che approva il *gender responsive pubblic procurement*, un nuovo sistema introdotto a livello europeo e previsto dalla Agenda ONU 20/30 per promuovere la parità di genere come leva dello sviluppo economico sostenibile, una nuova responsabilità sociale rivolta alle imprese e al mondo del lavoro.
Nell'ambito del quadro normativo europeo e nazionale in materia di appalti pubblici, prevede l'inserimento in gara di criteri di aggiudicazione e di condizioni di esecuzione del contratto specifiche che tengano conto di determinati aspetti sociali, con l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita e di lavoro delle donne, aumentare l'occupazione

femminile, ridurre le discriminazioni economiche e retributive di genere, promuovere la partecipazione delle donne in ruoli apicali, favorire organizzazioni del lavoro *family friendly* e sostenere l'affermazione del *gender procurement*.

3.3 L'articolo 48 "Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC"

Il comma 6 dell' art. 48 del D.L. n. 77/ del 2021 convertito con L. n. 108 del /2021 introduce la possibilità per le stazioni appaltanti di prevedere un sistema premiale per l'uso nella progettazione dei metodi e strumenti elettronici (BIM), da utilizzare attraverso piattaforme interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari e anticipa la pubblicazione di un nuovo Decreto del MIMS che ne definirà regole e specifiche tecniche. Un decreto che, come il DM n. 560 del 2017, con alta probabilità andrà a definire più stringenti obblighi di utilizzo del BIM per i progetti che intendono avvalersi dei finanziamenti del PNRR.

3.3.1 Le novità introdotte e la disciplina vigente

L'importanza della digitalizzazione per i progetti relativi alle opere finanziate dal PNRR e dal PNC è confermata dal comma 6 dell'art. 48, a norma del quale, a prescindere dagli obblighi previsti dal DM n. 560 del 2017, si introducono premialità nel caso di utilizzo di metodi e strumenti elettronici nella progettazione, demandando, anche in questo caso, il funzionamento di detti punteggi premiali, ad un decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, di raccordo e integrazione con la normativa esistente sui contratti pubblici.
Le vigenti previsioni in materia di metodologia BIM risultano, difatti, le seguenti:
art. 23 comma 1 lett. h) del Codice dei Contratti pubblici che, per la progettazione di lavori pubblici, chiede di 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"*;
art. 23 comma 13 del Codice dei Contratti pubblici, a norma del quale *"le stazioni appaltanti possono richiedere per le nuove opere nonché per interventi di recupero, riqualificazione o varianti, prioritariamente per i lavori complessi, l'uso dei metodi e strumenti elettronici specifici di cui al comma 1, lettera h)"*;
Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 1 dicembre 2017, n. 560, come previsto dal comma 13 dell'art. 23 del Codice dei Contratti pubblici, definisce le modalità e i tempi di progressiva introduzione dell'obbligatorietà dei metodi e strumenti elettronici presso le stazioni appaltanti.
In particolare, poiché l'utilizzo della metodologia BIM presuppone il possesso di competenze specifiche sia per i progettisti sia per le Stazioni Appaltanti, l'art. 6 del DM n. 560 del 2017 ha previsto un avvio progressivo dell'obbligo di utilizzo del BIM secondo la seguente tempistica:

- per i lavori complessi relativi a opere di importo a base di gara pari o superiore a 100 milioni di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2019;
- per i lavori complessi relativi a opere di importo a base di gara pari o superiore a 50 milioni di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2020;

- per i lavori complessi relativi a opere di importo a base di gara pari o superiore a 15 milioni di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2021;
- per tutte le opere di importo a base di gara pari o superiore alle soglie UE definite dall'art. 35 del Codice dei Contratti pubblici, a decorrere dal 1° gennaio 2022;
- per le opere di importo a base di gara pari o superiore a 1 milione di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2023;
- per le opere di importo a base di gara inferiore a 1 milione di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2025.

La norma introdotta dal comma 6 dell'art. 48, dunque, tenuto conto della progressività di cui sopra, si affianca alla suesposta disciplina attualmente prevista dal Codice dei Contratti pubblici, introducendo le seguenti disposizioni:

- la **facoltà** per le stazioni appaltanti di prevedere un **punteggio premiale** *per l'uso nella progettazione dei metodi e strumenti elettronici specifici di cui all'articolo 23, comma 1, lettera h), del decreto legislativo n. 50 del 2016"*;
- le **piattaforme interoperabili** e i **formati aperti non proprietari**;
- il rinvio ad un **ulteriore provvedimento attuativo** *entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, con provvedimento del MIMS, dove saranno stabilite le regole e specifiche tecniche per l'utilizzo dei metodi e strumenti elettronici, in coordinamento con le previsioni di cui al decreto non regolamentare adottato ai sensi del comma 13 del citato articolo 23".*

Punteggio premiale

La possibilità di assegnazione di un punteggio premiale per l'uso nella progettazione dei metodi e strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture ("BIM"), dal tenore letterale della norma, riguarda le modalità di valutazione delle offerte presentate, senza incidere sulla diversa e più ampia tematica della progressiva obbligatorietà, che resta ad oggi regolata nel DM n. 560 del 2017. Ciò posto, la previsione di una premialità collegata all'uso del BIM riguarda solo quelle procedure per le quali non sussiste ad oggi l'obbligo di adottarlo nella progettazione. Il D.L. n. 77 del 2021 convertito con L. n. 108 del 2021, dunque, prevedendo punteggi premiali per la progettazione in BIM, le cui regole per l'attribuzione saranno stabilite dal decreto MIMS richiamato nel medesimo articolato, dovrà coordinarsi con la normativa in vigore, pertanto i criteri premiali saranno differenziati a seconda della fascia di importo di gara e all'anno in cui saranno bandite. Per le procedure indette nel 2021, ad esempio, le premialità riguarderanno i lavori di importo inferiore a 15 milioni di euro, in quanto al di sopra di detta soglia l'utilizzo della metodologia BIM è obbligatorio, come stabilito dal richiamato art. 6 del DM n. 560 del 2017.
Trattandosi di una facoltà per la Stazione Appaltante, ad ogni modo, la norma introdotta non crea un automatismo tra utilizzo del BIM e previsione di un punteggio premiale, richiamando, per il suo contenuto, la disposizione di cui all'articolo 23, comma 15, del D.Lgs. n. 50 del 2016, a norma del quale il capitolato speciale descrittivo e prestazionale comprende gli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e, conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara.
L'assegnazione di un punteggio premiale per l'uso dei metodi e strumenti digitali,

applicabile anche alle opere "ordinarie" non soggette alle disposizioni introdotte dall'art. 48 comma 6 del D.L. n. 77 del 2021, può essere l'occasione per spingere le imprese a puntare sulla qualità dei progetti e dell'esecuzione, facendo della digitalizzazione un elemento caratterizzante del settore delle costruzioni, senza restringere eccessivamente la concorrenza (nei primi mesi del 2020, nonostante la soglia di obbligatorietà fosse >50 milioni di euro vi è stata una forte accelerazione all'uso del BIM che ha coinvolto un'ampia platea di imprese di costruzioni).
Per garantire l'efficacia voluta dall'introduzione dei criteri premiali e la coerenza con la normativa e la giurisprudenza amministrativa, è necessario che questi siano redatti in maniera funzionale allo scopo dell'appalto e tenendo in debito conto il vantaggio atteso in fase esecutiva dalla Stazione Appaltante.
Di seguito si fornisce un elenco, non esaustivo, dei criteri premiali digitali già in uso:

- proposte migliorative volte ad implementare al massimo il livello di sviluppo degli oggetti digitali (LOD);
- modalità informatiche per la tracciabilità dei materiali in cantiere;
- utilizzo di DPI smart per la sicurezza dei lavoratori;
- procedure e modalità di controllo che garantiscono maggior efficacia dei controlli sui lavori;
- sistemi informatici che consentono di seguire lo stato di avanzamento dei lavori, in remoto ma anche in modalità di registrazione visiva dello sviluppo dell'opera.

Piattaforme interoperabili e formati aperti non proprietari
La precisazione fornita dal comma 6 dell'art. 48 riproduce regole note sull'argomento, già riportate sia nel Codice dei Contratti pubblici all'articolo 23, comma 13, sia nel DM n. 560 del 2017 all'art. 4.
Si intende ribadire che l'uso del BIM, anche se proposto dal concorrente in sede di gara e suscettibile di un punteggio premiale da parte della Stazione Appaltante, dovrà essere comunque rispettoso delle regole generali di interoperabilità e non discriminazione dettate per appalti pubblici.

Provvedimento attuativo
Si prevede, infine, l'emanazione entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto, di un provvedimento del MIMS, con funzione di:

- stabilire *"le regole e specifiche tecniche per l'utilizzo dei metodi e strumenti elettronici di cui al primo periodo"*;
- assicurarne *"il coordinamento con le previsioni di cui al decreto non regolamentare adottato ai sensi del comma 13 del citato articolo 23"*, ossia il DM n. 560 del 2017 che ha disciplinato le modalità e i tempi di progressiva introduzione dell'obbligatorietà della metodologia BIM.

Detto provvedimento dovrà integrarsi e coordinarsi con il DM n. 560 del 2017, andando ad aggiornarlo, per allinearsi alle norme internazionali di riferimento, *medio tempore* pubblicate.
Il valore della digitalizzazione negli appalti pubblici è stato ribadito anche dall'ANAC nel documento di audizione al D.L. n. 77 del 2021 presentato in Parlamento il 15 giugno,

confermando quanto già espresso a suo tempo nelle Linee Guida n. 1 recanti *"Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria"*, nelle quali si prospettava con favore di introdurre, nelle procedure di gara, il BIM in chiave premiale.
L'ANAC si è espressa a favore dei tentativi di rafforzamento dei presidi atti a garantire la trasparenza e il rispetto delle norme, ribadendo la necessità di affermare in modo ancora più esplicito la tracciabilità delle procedure, che laddove effettuata mediante l'utilizzo di strumenti elettronici potrà avvenire con facilità e celerità. La maggiore diffusione nell'utilizzo del BIM, rendendo più controllabili e precise le fasi di progettazione e di realizzazione dell'opera, andrebbe a bilanciare la semplificazione delle procedure disposta per avviare velocemente i cantieri.

3.3.2 BIM e digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione: lo stato dell'arte

L'espressa previsione della premialità nell'assegnazione del punteggio per l'uso dei metodi e strumenti elettronici specifici nel caso di appalti 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'Unione Europea, introdotta dal D.L. n. 77 del 2021 convertito con L. n. 108 del 2021, viene contemplata come mera possibilità e non come obbligo, demandando la valutazione di se e come introdurre un punteggio premiale per l'uso del "BIM", alla regolamentazione di gara a cura della stazione appaltante, anche in funzione del proprio *know-how*.
L'introduzione quale facoltà e non quale obbligo, sebbene possa apparire poco incisiva e quasi un disincentivo all'uso dei metodi e strumenti elettronici, in evidente contrasto con gli obiettivi sottesi al decreto in esame, va inquadrata nella ancora scarsa diffusione del BIM e nella bassa digitalizzazione nei processi della Pubblica Amministrazione.
In tale scenario, il legislatore, pur con l'intento di fornire un ulteriore impulso verso la digitalizzazione per i progetti e ribadire la necessità di una transizione digitale, non dimentica le ben note criticità relative ai processi di trasformazione digitale da parte degli uffici tecnici pubblici, ed in particolare degli enti locali, in coordinamento con le previsioni dell'art. 3 del DM n. 560 del 2017 "adempimenti preliminari delle stazioni appaltanti", a norma del quale l'utilizzo del BIM resta subordinato all'adozione di:

- piano di formazione del personale;
- piano di acquisizione e manutenzione di hardware e software di gestione digitale di processi decisionali e informativi;
- atto organizzativo che espliciti il processo di controllo e gestione, i gestori dei dati e la gestione dei conflitti.

Al fine di monitorare il livello di conoscenza e attenzione nei confronti di tali tematiche, ANTEL e ASSOBIM hanno predisposto un questionario finalizzato a delineare lo stato dell'arte per quanto concerne la diffusione del BIM e della digitalizzazione nei processi della Pubblica Amministrazione.
Dai dati della prima indagine condotta è emerso quanto segue:

Professionalità negli uffici tecnici della PA

- età media del campione piuttosto elevata;

- professionalità: geometri (36%), architetti (34,9%) e ingegneri (21,7%), la maggior parte (84,7%) abilitata all'esercizio della professione;

Funzioni prevalentemente svolte: progettazione (57,1%) e direzione lavori (52,9%), indice di un basso ricorso all'esternalizzazione di tali attività.

Grado di conoscenza del BIM

- buona conoscenza del BIM: circa il 50% del campione dichiara di conoscere il BIM, e solo il 16,4% risponde negativamente;
- scarsa formazione: solo un terzo del campione ha partecipato a eventi formativi e corsi sul Building Information Modeling e quasi la totalità del campione non è ancora in possesso di formazione certificata in ambito BIM.

Da questi ultimi dati emerge con evidenza la necessità di potenziare tali attività formative rivolte ai tecnici della PA e conseguentemente l'esigenza di importanti investimenti da parte degli Enti sulla crescita delle professionalità interne.

Integrazione della metodologia BIM nelle attività della PA

- la facilità di integrazione della metodologia BIM nel quadro delle attività svolte dagli Enti pubblici divide il campione a metà: il 48,1% ha definito semplice tale integrazione e il restante 51,9% reputa più ostico tale processo.

Le criticità segnalate riguardano: carenza di dotazioni tecnologiche, scarsa propensione all'innovazione, insufficienti risorse economiche e, ancora una volta, carenze formative, a fronte di una percezione altrettanto chiara dei potenziali vantaggi offerti dal BIM.

Disponibilità o intenzione dell'Ente di appartenenza di acquistare piattaforme o software BIM specifici inerenti alla gestione del patrimonio edilizio e infrastrutturale

- l'85,7% del campione ha risposto negativamente;
- in quasi l'80% dei casi l'Ente non utilizza alcuna piattaforma informativa specializzata per questo tipo di attività.

Emerge, quindi, la necessità di incrementare gli investimenti in tal senso: i partecipanti al sondaggio hanno segnalato, difatti, una scarsa propensione degli Enti ad investire nei processi di sviluppo del BIM e l'assenza (nel 92,6% dei casi) di un ufficio preposto a tale metodologia, nonostante il numero mediamente elevato di tecnici che si occupano di gestione e manutenzione del patrimonio edilizio (più di 50 in oltre un terzo dei casi) anche se con metodologie e processi molto variegati.

3.3.3 Possibili soluzioni per estendere l'uso del BIM

Affinché sia possibile arrivare ad un livello adeguato di digitalizzazione, oltre che creare lo strumento bisognerà avere la capacità di utilizzarlo: la parola chiave è competenza, *il vero software della trasformazione lo dovrà fare il capitale umano*.
La richiesta di formazione da parte dei tecnici degli enti locali è molto alta, ed è dunque prioritario investire sul fattore umano attraverso un piano di formazione da erogarsi attraverso molteplici canali, in grado di affrontare la diffusione del BIM all'interno del

settore pubblico, coinvolgendo tutte le figure preposte alla gestione e modellazione informativa.
In parallelo, è necessario dotarsi anche della strumentazione tecnologica necessaria attraverso la predisposizione di *hardware* e *software* di gestione digitale di processi decisionali e informativi, investire nei processi di sviluppo del BIM e prevedere la costituzione di ufficio preposto a tale metodologia, altamente specializzato, a supporto delle diverse strutture dell'ente.

3.4 L'articolo 50 "Semplificazioni in materia di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC"

La norma rientra tra le disposizioni ad hoc previste per gli interventi specificamente legati al PNRR e al PNC, con l'obiettivo di incentivare le imprese a velocizzare l'esecuzione delle opere e dunque garantire il rispetto delle strette tempistiche previste per l'attuazione dei progetti. Il comma 4, in particolare, introduce un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo determinato sulla base degli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale, senza comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto verrà corrisposto mediante utilizzo delle somme indicate nel quadro economico degli interventi alla voce imprevisti. Inoltre, il comma introduce un inasprimento dell'istituto delle penali, con un deciso cambio di passo rispetto alla disposizione introdotta dall'art. 8, comma 4, lettera c) del precedente decreto semplificazioni, convertito con L. 120/2020, a norma del quale il rispetto delle misure di contenimento imposte per combattere l'epidemia, considerata causa di forza maggiore, era invece sempre valutato come base per escludere la responsabilità delle imprese in caso di ritardi.

3.4.1 Meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati alla tempestiva esecuzione dei contratti pubblici per gli appalti del PNRR/PNC

Se è pacifico ritenere che il rispetto delle misure di contenimento non rappresenta più una causa di allungamento dei tempi contrattuali, in quanto oggetto di opportuni interventi correttivi e contromisure contrattuali, è altresì indubbio che persistono all'attualità ulteriori effetti diretti della pandemia che ancora impattano nella gestione delle commesse, quale il caro dei prezzi di alcuni materiali da costruzione, la carenza di materie prime e la conseguente difficoltà di approvvigionamento. Aspetti che la norma decide di non contemplare, in ragione della sussistenza di immanenti esigenze di speditezza, che impongono di scongiurare il rischio di mancato completamento dei progetti PNRR/PNC, ed in ragione delle quali si prevede, di contro, oltre il cd. "premio di accelerazione", il raddoppio del valore minimo delle penali previste dall'art 113 bis del Codice dei Contratti pubblici (dallo 0,3 allo 0,6 per mille) in caso di ritardi, fino a un ammontare massimo del 20% (invece che 10%) del netto contrattuale. Tuttavia, è opportuno rilevare che la possibile difficoltà di approvvigionamento non è aspetto da trascurare nella gestione degli appalti ed ai fini dalla corretta realizzazione dell'opera e del rispetto dei tempi contrattualmente previsti.
In conseguenza delle disposizioni introdotte, dunque, potrebbe verificarsi una propensione verso soluzioni tecniche solo in apparenza o in parte aventi le stesse prestazioni di quelle di capitolato, pregiudicando il corretto adempimento del contratto.

Anche se il comma 4 subordina il riconoscimento del cd. premio di accelerazione all'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, le scelte operative delle imprese, seppur avvallate dalla stazione appaltante, volte a conseguire il premio di accelerazione, ovvero a concludere nei tempi contrattuali e scongiurare l'applicazione di penali, potrebbero invece e contrariamente alle finalità sottese alla norma, influire negativamente sulla qualità dell'esecuzione.
Per il rispetto delle strette tempistiche previste per l'attuazione dei progetti di cui al PNRR sarebbe invece auspicabile che in corso di esecuzione siano minimizzati i rischi di modifica in corso d'opera, e che le opere siano quanto più aderenti e rispondenti al contratto stipulato, partendo dal presupposto che le stesse siano il frutto di un'attenta progettazione, pensata in maniera coerente e coordinata, tra aspetto tecnico, economico e tempistica, dunque finalizzata *ab origine* a minimizzare i rischi in fase di esecuzione di modifiche, imprevisti e/o ritardi.
Per quanto premesso e con particolare riferimento al cd. "premio di accelerazione" un'eventuale riduzione dei tempi di consegna dovrebbe discendere da una valutazione *ex ante*, all'esito di una puntuale verifica che i requisiti di qualità richiesti in progetto non siano inficiati. L'entità dell'accelerazione andrebbe altresì valutata favorevolmente, solo laddove sia dimostrato e dimostrabile che non possa costituire un rischio di cattiva esecuzione e di vizi dell'opera, ovvero portare, nella pratica, ad una maggiore deregolamentazione della fase esecutiva.

3.4.2 La poca regolamentazione della fase esecutiva e prospettive future

La Corte dei conti ha più volte constatato come la qualità dei lavori viene intenzionalmente compromessa nella fase di esecuzione. Più che rivelare la presenza di pratiche corruttive, queste irregolarità, (…) mettono a nudo i punti deboli dei dispositivi di controllo in vigore, in particolare nella fase di realizzazione dell'appalto pubblico. Tali atteggiamenti si verificano spesso anche a causa della poca regolamentazione della fase esecutiva.
Alla luce di quanto ben noto e delineato dalla Corte dei Conti, e alla luce delle previsioni del Disegno di Legge Delega per l'aggiornamento del Codice dei Contratti pubblici, nel cui novero vi è l'obiettivo di aumentare l'efficienza del sistema degli appalti, garantire una migliore gestione degli investimenti pubblici, rendere più rapide le procedure assicurando tempi certi per la realizzazione delle opere, anche attraverso la razionalizzazione della disciplina concernente i meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici, potrebbe trovare spazio l'occasione per potenziare gli istituti del rating di legalità, previsto all'art. 95, comma 13 del Codice dei Contratti pubblici, e del rating di impresa, il cui attuale fondamento legislativo è rinvenibile nell'art. 83, comma 10 del medesimo d.lgs. 50/2016 (modificato dal D.lgs. 56/2017 e da ultimo dal D.L. 124/2019, convertito con modifiche dalla L. 157/2019), quali meccanismi premianti, sia a tutela della legalità che finalizzati al perseguimento dell'efficienza.
In particolare, per quanto attiene il rating di impresa, oggetto di numerose revisioni, diverse sono state le difficoltà applicative riscontrate anche dall'ANAC, la quale in mancanza di una disciplina puntuale non ha voluto assumersi il rischio e la responsabilità connessa alle decisioni che il rating implica, sollecitando alla presa di coscienza che sussiste la necessità di misure idonee per un generale ripensamento dell'istituto,

atte a scongiurare il rischio concreto di contravvenire al divieto del gold plating ed al contempo costruire un sistema che dia certezza agli operatori economici e alle stazioni appaltanti senza introdurre regole più severe rispetto ai livelli di regolazione minimi richiesti dalle direttive dell'Unione Europea.

Quadro di sintesi delle disposizioni - del D.L. n. 77 del 2021 convertito in L. n. 108 del 2021 (norme promozionali riservate ai contratti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR o del PNC)

Disposizione	Ambito di applicazione	Sintesi contenuti
Art. 47	Appalti PNRR/PNC/Fondi Ue	**Comma 1** ambito di applicazione
		Comma 2 – Fase introduzione di ulteriori oneri documentali in fase di partecipazione alle gare per imprese con più di 100 dipendenti (trasmissione del rapporto periodico sulla situazione del personale maschile e femminile, ex art. 46 del D.Lgs. n. 198/2006)
		Comma 3 e 3 bis: le imprese con un numero **pari o superiore a 15 dipendenti**, entro **sei mesi dalla conclusione del contratto**, presentazione di una relazione di genere e della certificazione di cui all'art. 17 della L. n. 68/1999 con una relazione relativa all'assolvimento dei relativi obblighi
		Comma 4 previsione, nei bandi di gara, negli avvisi e nelle lettere di invito, di specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari
		Comma 5 introduzione di ulteriori requisiti premiali dell'offerta, orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile e l'assunzione di giovani e donne.
		Comma 6 introduzione di penali nei casi di inadempimento degli obblighi previsti dai commi 3, 3 bis e 4. La violazione di quanto previsto dal comma 3, in particolare, comporta l'impossibilità di partecipare, per i 12 mesi successivi, ad ulteriori procedure afferenti gli investimenti finanziati con le risorse del PNR e del PNC
		Comma 7 le stazioni appaltanti possono escludere, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, l'inserimento della quota prevista al comma 4 o stabilirla in misura inferiore, dandone adeguata e specifica motivazione.
		Comma 8 rinvio a linee guida del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dei Ministri o delle autorità delegati per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per la definizione di modalità e i criteri applicativi delle misure previste)
		Comma 9 introduzione di ulteriori obblighi di pubblicazione in capo alle stazioni appaltanti
Art. 48	Appalti PNRR/PNC/Fondi Ue	**Comma 6**: introduce la possibilità di prevedere un sistema premiale per l'uso del BIM, da utilizzare attraverso piattaforme interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari e anticipa la pubblicazione di un nuovo Decreto del MIMS che ne definirà regole e specifiche tecniche.
Art. 50	Appalti PNRR/PNC/Fondi Ue	**Comma 4**: introduce la previsione (obbligatoria) nella disciplina di gara di un premio di accelerazione, da finanziare in ogni caso con la voce imprevisti, da riconoscere dopo l'approvazione del certificato di collaudo (o della verifica di conformità), mentre, in caso di ritardo, vi è un inasprimento dell'istituto delle penali.

4. La nuova disciplina del subappalto

4.1 Alcune considerazioni generali

Il D.L. n. 77 del 2021, convertito in L. n. 108 del 2021, all'art. 49 reca significative modifiche alla disciplina del subappalto come sino ad oggi contenuta all'art. 105 del Codice dei Contratti pubblici.
La normativa cerca di risolvere parte degli aspetti oggetto delle diverse messe in mora subite dallo Stato italiano ad opera della Commissione Europea per il non corretto recepimento dei principi riportati nelle direttive del 2014 in materia di subappalto (la norma più contestata riguardava il limite percentuale, affatto giustificato, posto alla quota subappaltabile dal legislatore interno).
Le disposizioni introdotte hanno portata generale, non limitandosi all'ambito dei progetti del PNRR e del PNC; ricordiamo tuttavia che in base alle norme introdotte dal decreto semplificazioni 2020, (art. 2, comma 4 D.L. n. 76 del 2020 convertito in L. n. 120 del 2020) per le opere connesse ad interventi in settori strategici e di importo pari o superiore alla normativa comunitaria resta la facoltà di disapplicare tutta la normativa interna *"diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e delle disposizioni in materia di subappalto"*.
Si tratta pertanto di disposizioni **da applicarsi in generale ai contratti pubblici e non soltanto a quelli afferenti agli investimenti pubblici finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal PNC** e dunque siamo qui in presenza di una anticipazione del percorso di riforma del Codice dei Contratti pubblici che costituisce uno degli obiettivi generali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza adottato dal Governo italiano ed approvato dalla Commissione Europea.
La normativa esaminata introduce quindi:

- una disciplina definitiva immediatamente efficace nel senso che, laddove va a modificare direttamente il Codice dei Contratti pubblici in virtù dell'art. 216, comma 1, la stessa trova applicazione, ove non diversamente disposto, *"alle procedure e ai contratti per le quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, alle procedure e ai contratti in relazione ai quali, alla data di entrata in vigore del presente codice, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte"*;
- una disciplina transitoria, da applicarsi alle procedure avviate successivamente alla entrata in vigore del decreto e fino al 31.10.2021, per espressa previsione;
- una disciplina definitiva ma efficace solo per le procedure che saranno avviate a decorrere dal 1° novembre 2021, sempre in virtù del citato art. 216, comma 1;
- una disciplina transitoria in vigore fino al 30.06.2023.

Tutto ciò deve essere poi coordinato con istituti, norme, giurisprudenza e prassi più

o meno consolidate, con tutte le necessarie indicazioni applicative da dover inserire nella disciplina di gara.
In particolare, la nuova disciplina del subappalto deve essere armonizzata con la norma contenuta nell'art. 83, co. 8 del Codice dei Contratti pubblici, che prescrive che "La mandataria in ogni caso deve possedere i requisiti ed eseguire le prestazioni in misura maggioritaria." Già oggi la giurisprudenza, anche se non in maniera costante, riconduce il concetto della percentuale maggioritaria alla categoria o prestazione prevalente (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, n. 7751 del 9/12/2020) ma si dubita di poter considerare l'esecuzione tramite ricorso al subappalto come una esecuzione imputabile a tutti gli effetti al contraente principale. Infatti, in ogni caso, nei certificati di esecuzione dei lavori o nelle analoghe attestazioni rilasciate a favore dei prestatori di servizi, andrà sempre evidenziata chiaramente la quota e la natura delle prestazioni realizzate dai subappaltatori, anche ai fini di quanto ancora previsto dall'art. 85 del DPR n. 207 del 2010 per il regime di qualificazione SOA.

4.2 La disciplina definitiva ed immediatamente efficace

La prima e più significativa modifica consiste nell'introduzione del principio, **non contenuto nella previgente versione dell'art. 105 del Codice dei Contratti pubblici, ed ora inserito nel comma 1, per il quale non può essere affidata a terzi l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto d'appalto**.
L'affidamento a terzi dell'integrale esecuzione dell'appalto è sanzionato con la nullità del relativo contratto e ricomprende la cessione del contratto, il subappalto, compreso quello cd "qualificante o necessario", nonché ogni possibile forma di avvalimento integrale di tipo esecutivo, con esclusione dei casi in cui un nuovo contraente sostituisce quello a cui la stazione appaltante aveva inizialmente aggiudicato l'appalto disciplinati all'art. 106, comma 1, lett. d) del Codice dei Contratti pubblici.
Dall'interpretazione sistematica della normativa sul subappalto e di quella sull'avvalimento deriva che, anche l'ausiliaria che abbia contribuito a "prestare" per intero i requisiti tecnico-professionali richiesti dalla disciplina di gara, e che voglia assumere il ruolo di subappaltatore, non potrà eseguire direttamente una quota superiore a quella prevista dalla disciplina di gara, in attuazione del dettato normativo; per il resto, le prestazioni dovranno essere eseguite dal contraente principale ma con l'obbligo di utilizzo delle risorse "prestate" dall'ausiliaria, pena la risoluzione del contratto d'appalto (art. 89, co. 9 del Codice dei Contratti pubblici).
Sempre il comma 1 dell'art. 105 del Codice dei Contratti pubblici, modificato dall'art. 49, comma 1, lettera b), sub. 1), della L. n. 108 del 2021, stabilisce che non possa essere subappaltata, a pena di nullità, la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera: la norma utilizza la locuzione *"lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti"* e dunque sembrerebbe consentire di individuare non una ma più categorie prevalenti da considerare nel loro complesso.
Tuttavia, va rilevato che il Codice dei Contratti pubblici disciplina esclusivamente al singolare la categoria prevalente, come definita all'art. 3, comma 1, lett. oo-bis) quale categoria di lavori, generale o specializzata, di importo più elevato fra le categorie costituenti l'intervento e indicate nei documenti di gara. Per tale ragione, anche in virtù di una lettura sistematica del sistema delle fonti nazionali e comunitarie, **si**

ritiene che non sia consentito accorpare più categorie di lavori al fine di limitare gli affidamenti in subappalto. Pertanto, nel caso di contratti di lavori, la disciplina di gara, per le procedure avviate dopo l'entrata in vigore del decreto, oltre ad evidenziare come sempre le varie lavorazioni, dovrà chiarire quale lavorazione è definita prevalente e quindi subappaltabile al massimo al 50%; si segnala la necessità, anche nel caso in cui non vi siano le condizioni per lo scorporo di ulteriori categorie, di evidenziare, ai fini del subappalto, le ulteriori lavorazioni presenti nel progetto e di chiarire il regime di qualificazione richiesto per il concorrente singolo o plurisoggettivo.
Poiché la norma in commento attiene alle "lavorazioni" ed alle "categorie prevalenti", **non sembra consentito, nemmeno tramite applicazione analogica, utilizzare questa norma per limitare il subappalto nei contratti dei servizi** che, come noto, non constano di "lavorazioni" e, ai sensi dell'art. 48, comma 2, del Codice dei Contratti pubblici, si compongono di "prestazioni principali" e "secondarie" e non di "categorie prevalenti" e "scorporabili".
Per i contratti di servizi, di conseguenza, non è consentita la prevalente esecuzione tramite subappalto **soltanto nei casi in cui sussista il requisito della "alta intensità di mano d'opera"** ovvero di quei contratti nei quali il costo della manodopera, come stimato dalla stazione appaltante in fase di gara, sia pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto; negli altri casi, sarà sempre la stazione appaltante a dover motivare l'eventuale restrizione, con conseguente clausola risolutiva da inserire nel corpo del contratto.
Un'attenzione particolare dovrà essere riservata alla disciplina di gara nel caso ci si trovi di fronte ad appalti misti; in questo caso la stazione appaltante dovrà come sempre essere chiara nel determinare i diversi regimi di qualificazione richiesti, nel precisare se è consentito il subappalto qualificante anche per una intera prestazione (si pensi alla quota lavori di un appalto misto con prevalente fornitura) e le quote di subappalto "libero".
Su tale aspetto si era già espressa l'ANAC che, con la deliberazione n. 462 del 27/5/2020, aveva ribadito che l'operatore economico che partecipa alla gara per l'affidamento di un contratto misto deve possedere i requisiti di qualificazione e capacità prescritti dal Codice dei Contratti pubblici per ciascuna prestazione prevista nel contratto; questo non comporta, tuttavia, un divieto assoluto di ricorso al subappalto in quanto, dal combinato disposto degli artt. 28 e 105 del Codice dei Contratti pubblici, si deve ritenere che nei contratti misti sia consentito il ricorso al subappalto facoltativo. Parimenti, non sembra potersi escludere che in relazione a ciascuna categoria di prestazione oggetto dell'affidamento, il concorrente possa ricorrere al cd. "subappalto qualificante" purché risulti in possesso dei requisiti atti a garantire lo svolgimento in proprio della percentuale di prestazione che, ex lege per i lavori o, secondo la specifica disciplina di gara per le forniture e i servizi, non è subappaltabile.
Immediatamente e definitivamente efficace anche la modifica del comma 7 dell'art. 105, operata **all'art. 49, comma 2, lettera b-bis), della L. n. 108 del 2021** che prevede ora che l'affidatario trasmetta alla stazione appaltante non più la certificazione ma la **dichiarazione del subappaltatore** attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 e il possesso dei requisiti speciali. Dopo di che la stazione appaltante verificherà le dichiarazioni trasmesse tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici.
Infine, è immediatamente e definitivamente efficace la riforma del comma 14 dell'art.

105. Dunque, **non sussiste più l'obbligo dell'appaltatore di praticare, per le prestazioni affidate in subappalto, gli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione, con ribasso non superiore al 20%**; tuttavia, occorre rammentare che in sede di verifica dell'anomalia e, in ogni caso, di verifica della manodopera ex art. 95, co. 10 del Codice dei Contratti pubblici, la stazione appaltante dovrà entrare nel merito anche del costo della manodopera del subappaltatore, specie nel caso, non infrequente, dell'obbligo di pagamento diretto. A maggior ragione adesso 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, 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.**
Il controllo dell'attuazione di tali disposizioni appare non agevole in quanto alla stazione appaltante è richiesto di verificare l'esatta sovrapponibilità delle prestazioni o lavorazioni dedotte in contratto con l'oggetto sociale indicato dagli operatori economici che, lo si sa, sono spesso di portata ampia e generica. Si ricorda inoltre che per costante giurisprudenza la stazione appaltante non può imporre all'appaltatore (e quindi anche al subappaltatore) l'adozione di uno specifico contratto collettivo di lavoro e che quello applicato deve essere coerente, con le prestazioni oggetto dell'appalto, in termini di prestazioni e qualifiche del personale impiegato ma non necessariamente riconducibile ad un unico contratto collettivo. Si pensi ad un contratto di lavori edili, aggiudicato ad una impresa che applichi il contratto dell'edilizia ed un subappaltatore impiantista ma qualificato anche per eseguire lavori edili.
Inoltre, in caso di inadempimento da parte del subappaltatore si dovrebbe ipotizzare un pagamento "compensativo" e diretto da parte della stazione appaltante, in analogia con quanto ad es. previsto dall'art. 30, co. 6 del Codice dei Contratti pubblici per il caso del ritardo nel pagamento delle retribuzioni.
Ancora, la norma in commento, facendo tra l'altro riferimento all'applicazione dei medesimi contratti applicati dall'appaltatore e letta in combinato disposto con la disposizione che non prevede più limiti (salvo il divieto di affidare l'integrale esecuzione dell'appalto a terzi) al subappalto, fa ipotizzare che le clausole sociali possano diventare applicabili anche in relazione ai contratti di subappalto. In caso contrario risulterebbero del tutto frustrati gli obblighi di attuazione delle clausole sociali specie nel caso di subappalto per quote rilevanti dell'importo contrattuale.
In particolare, i contratti di servizi ad alta intensità di mano d'opera possono ora essere oggetto di subappalto per la parte non prevalente: ove non si applicasse ad essi la clausola sociale verrebbe meno una significativa tutela dei lavoratori in contrasto, oltre che con l'art. 50, anche con l'art. 30 del codice dei contratti che, con la novella della L. n. 108 del 2021, risulta ora esplicitamente richiamato al comma 2 dell'art. 105.
Il riferimento all'art. 30 del Codice dei Contratti pubblici che indica i principi generali in materia di attività contrattuale, ora esplicitamente richiamato nell'art. 105, comporta ad avviso di chi scrive, importanti implicazioni nella disciplina generale del subappalto, anche relativamente ai principi sociali, ambientali e di tutela del lavoro in tale articolo contenuti.
Come noto, sino ad oggi la giurisprudenza ha negato che le clausole sociali potessero

essere applicabili anche per i subappalti e pertanto la presente indicazione, oltre ad evidenziare un nuovo quadro normativo idoneo ad avanzare nuove interpretazioni, deve essere intesa come ipotesi la quale, ove perseguita, dovrà essere corredata da congrua motivazione.
Non essendoci rapporti diretti contrattuali tra stazione appaltante e subappaltatore, un sistema per controllare ed eventualmente rimediare alla mancata applicazione delle corrette retribuzioni risulta essere il pagamento diretto delle stesse, eventualmente in danno all'appaltatore.

4.3 La disciplina transitoria, per le procedure avviate dall'entrata in vigore del decreto e fino al 31.10.2021

Oltre al limite definitivo per la categoria prevalente e per gli appalti *labour intensive*, fino al 31.10.2021 gli operatori economici che in sede di gara hanno dichiarato di volersi avvalere del subappalto, possono essere autorizzati a subappaltare lavorazioni o prestazioni per una quota che non può superare il 50% dell'importo complessivo del contratto. Inoltre, le lavorazioni di cui all'art. 89, comma 11, del Codice dei Contratti pubblici, sono subappaltabili nel limite del 50% del loro importo. Pertanto, in presenza di lavorazioni di cui all'art. 89, comma 11, sarà possibile consentire il subappalto di tali lavorazioni nel limite del 50% e contemporaneamente, di autorizzare il 50% di subappalto del complessivo contratto, come approfondiremo più avanti.
Fin qui la norma: si ritiene di dover suggerire alle pubbliche amministrazioni di motivare in ogni caso le limitazioni al subappalto e ciò in relazione alla normativa europea, come interpretata dalla Corte di Giustizia UE, la quale stabilisce che gli Stati membri non dispongono della facoltà di limitare il ricorso al subappalto fissato in maniera astratta in una determinata percentuale dell'appalto. Al contrario una limitazione giustificata dalla natura delle prestazioni dedotte in contratto riservata ad una valutazione caso per caso da parte dell'ente aggiudicatore risulta conforme alle direttive UE.

4.3.1 In particolare: il subappalto delle SIOS

Abbiamo accennato in precedenza al permanere, nell'ambito delle limitazioni opponibili al subappalto, della presenza nell'appalto delle lavorazioni riconducibili all'art. 89, co. 11 del Codice dei Contratti pubblici. In particolare, quindi, occorre chiedersi quale sia, nel periodo transitorio fino al 30 ottobre 2021, il limite del subappalto delle cc.dd. SIOS.
La lettura del dato normativo non sembra indicare una unica soluzione interpretativa e di fatto le opzioni sono diverse:

- Il limite di subappaltabilità delle SIOS rimane fissato al 30% ma in virtù della deroga di cui all'art. 49, comma 1 L. n. 108 del 2021 l'importo complessivo rimane il 50% e il suddetto 30% concorre appieno a formare il limite complessivo del 50%, non operando più nemmeno la deroga dell'art. 1, co. 2, secondo periodo, del DM n. 248 del 2016 a mente del quale «Il limite di cui al presente comma non è computato ai fini del raggiungimento del limite di cui all'articolo 105, comma 2 del Codice dei Contratti pubblici.»;
- Il limite di subappaltabilità delle SIOS è elevato al 50%, sempre in virtù della

già menzionata deroga, e tale 50% concorre a formare il limite esterno del 50% non operando più la previsione del citato dell'art. 1, comma 2;
- Il limite di subappaltabilità delle SIOS è elevato al 50% e tale 50% NON concorre a formare il limite esterno del 50%, continuando ad operare la previsione del DM n. 248 del 2016.

Il problema applicativo deriva dall'interpretazione, necessariamente sistematica della norma, che dispone la subappaltabilità del 50% del contratto "in deroga" ai commi 2 e 5 dell'art. 105; si pone il problema di stabilire se sussista o meno, almeno fino al 31.10.2021, un autonomo e distinto limite alla subappaltabilità, stabilito ex lege, delle opere consistenti in lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica (le cd. "SIOS"), qualora queste superino il 10% dell'importo totale dei lavori. Queste tipologie di opere, si rammenta, sono individuate con DM n. 248 del 2016 e per esse il nostro legislatore si è da anni orientato a dettare una specifica disciplina limitativa del subappalto che, in virtù della novella dell'art. 49, potrebbe venire meno.
Si ricorda che la normativa, con il divieto di subappalto integrale delle SIOS, prevedeva anche una eccezione alla visione unitaria della lavorazione per la quale era data la possibilità di qualificarsi nelle scorporabili "spezzando" la lavorazione nella quota subappaltata (30%) e nella quota assunta dalla mandataria o dalla mandante (70%). Sul punto deve rammentarsi che il Consiglio di Stato, sez. III, con ordinanza n. 03702 del 10 giugno 2020 aveva rimesso alla Corte di Giustizia la questione se il requisito di qualificazione richiesto dalla stazione appaltante, e derivante dall'importo dei lavori da affidare, possa essere integrato attraverso una sommatoria degli importi per i quali risultano qualificati i soggetti indicati nella terna dei subappaltatori.
Tornando al problema dei limiti delle SIOS, abbiamo già avuto modo di evidenziare, nel documento con il quale si è proposta una prima lettura di questa norma, la necessità che le stazioni appaltanti che intendono imporre all'aggiudicatario la diretta esecuzione delle relative prestazioni, abbiano cura di corredare tale prescrizione con una motivazione giustificata dalla natura delle prestazioni dedotte nel contratto, non risultando sufficiente in relazione ai principi UE un semplice rimando alla (astratta) disciplina legislativa. Infatti, l'UE consente limitazioni al subappalto se giustificate dalle stazioni appaltanti, caso per caso, ed in rapporto alla specifica fattispecie.
In effetti, una interpretazione meramente letterale della norma dell'art. 49, comma 1, lett. a), potrebbe anche portare a ritenere che l'unico limite da applicare al subappalto attenga al rapporto tra importo complessivo dell'appalto e percentuale massima di ricorribilità, stabilita nel 50%. In altre parole, e facendo un esempio, ove si trattasse di un'opera pubblica di 1.000.000,00 euro con categoria prevalente OG1 per 800.000,00 euro e OG11 (SIOS) per 200.000,00 euro, l'operatore economico che stabilisse di voler subappaltare la categoria prevalente per 300.000,00, ben potrebbe chiedere l'autorizzazione a subappaltare l'intero importo della categoria superspecialistica: ove si ritenesse di ricavare dalla norma il solo precetto per cui il subappalto non può superare la quota del 50% dell'importo complessivo del contratto, a prescindere dal fatto che tra le opere figurino o meno categorie super specialistiche (SIOS), l'esempio di cui sopra avrebbe piena legittimità attuativa. In questo caso, si delineerebbe un'ulteriore quarta ipotesi interpretativa da aggiungere alle tre precedentemente indicate.

Tuttavia, si è dell'opinione che siffatta interpretazione comporti delle conseguenze che eccedono la volontà del legislatore e che sia da metter in dubbio, alla stregua di una lettura più attenta al complesso sistematico delle norme.
Il **primo aspetto** da rilevare è che il comma 5 dell'art. 105, risulta abrogato soltanto a decorrere dal 1° novembre 2021; e tuttavia una lettura come quella sopra prospettata comporterebbe, di fatto, una abrogazione già nella fase precedente al 01 novembre 2021, risultando evidentemente la norma di cui al comma 5 dell'art. 105 totalmente priva di precetto e sostanzialmente inapplicabile in quanto manchevole di qualsiasi significato. Di converso, l'abrogazione della norma dell'art. 105, comma 5, decorre solo dal 1.11.2021, in quanto da tale data non sussiste più, in linea generale, una limitazione legislativa basata su una percentuale massima, ed al suo posto vige una nuova disciplina che assegna alle stazioni appaltanti il compito di individuare le prestazioni che non possono essere subappaltate o la quota massima subappaltabile. In questo caso la norma fornisce i presupposti che autorizzano a motivare la scelta di non consentire il subappalto e, tra questi, spiccano quelli relativi alle "specifiche caratteristiche dell'appalto, ivi comprese quelle di cui all'art. 89, comma 11, del Codice dei Contratti", cioè alla presenza di opere superspecialistiche.
In **secondo luogo**, una lettura sistematica delle norme evidenzia invece che il nostro legislatore non ha inteso superare una specifica normativa in materia di opere super-specialistiche, che continuano ad essere disciplinate dal codice di contratti, oltre che dall'art. 12 comma 2, della L. n. 80 del 2014, nonché dal già citato DM n. 248 del 2016. Giova ricordare brevemente che la separata disciplina delle SIOS ad opera del legislatore ha, quale presupposto, quello di garantire una adeguata competenza nella realizzazione di opere che hanno un particolare impatto sull'incolumità e sulla salute pubblica oltre che di tutelare la concorrenza nel mercato degli appalti e, dunque, l'accesso delle imprese caratterizzate da specifica specializzazione.
Tali presupposti risultano del tutto coerenti e conformi, anche in considerazione dei principi euro unitari a partire dal TFUE, oltre che della disciplina delle direttive 23, 24, 25 del 2014 UE; ed infatti la Commissione Europea e la Corte di Giustizia hanno chiarito che la normativa italiana viola il diritto UE in quanto limita il ricorso al subappalto in tutti i casi, ed in modo astratto. Al contrario, la previsione, anche normativa, relativa alla individuazione di opere caratterizzate da alta specializzazione, ben può costituire presupposto per consentire una restrizione del subappalto oggettivamente giustificata dalla natura delle prestazioni dedotte in contratto: è il caso delle opere super specialistiche sulle quali le fonti primarie e secondarie del nostro ordinamento interno forniscono indicazioni idonee a autorizzare le stazioni appaltanti ad individuare ragionevoli motivazioni a supporto di limitazioni al subappalto.
Infine, una norma che consentisse, sia pure indirettamente, una totale subappaltabilità delle opere super specialistiche, risulterebbe in contrasto con le norme dell'art. 89, comma 11, che limita per le stesse tipologie di opere l'avvalimento, nonché del comma 8, che consente che l'impresa ausiliaria possa assumere il ruolo di subappaltatore.
Dal fatto che, ai sensi dell'art. 89, comma 11 non è ammesso l'avvalimento qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrino opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali (ove il valore dell'opera superi il dieci per cento dell'importo totale dei lavori), consegue l'inapplicabilità in questa fattispecie, del disposto del comma 8 del medesimo articolo: non può esserci

ausiliaria subappaltatrice per le opere super specialistiche. Sembrerebbe quindi che in questo caso non potrebbe nemmeno sussistere l'ipotesi di subappalto qualificante, che costituirebbe una elusione del divieto di avvalimento. Diversa e più complessa l'interpretazione relativa al permanere della deroga di cui all'art. 1, co. 2, secondo periodo, del DM n. 248 del 2016 e quindi della possibilità di cumulare la quota subappaltabile delle SIOS al limite complessivo del 50%; in questo caso entrambe le interpretazioni appaiono sostenibili in quanto da una parte si continuerebbe a facilitare la partecipazione degli operatori economici, in presenza del perdurante divieto di ricorso all'avvalimento, dall'altro si riconoscerebbe il valore vincolante del nuovo, ma più ampio, limite esterno del 50%.

Con riferimento all'esempio di cui sopra, la quota subappaltabile della SIOS OG11 (che fisseremo al 50% e pari quindi ad € 100.000,00) potrebbe ancora aggiungersi alla quota esterna del 50% del valore del contratto (che è pari ad € 500.000,00) arrivando a determinare un limite alla quota complessiva subappaltabile di € 600.000,00; con l'interpretazione più restrittiva la quota della SIOS va ad incidere sul rispetto del limite del 50% e pertanto l'operatore economico potrebbe in ogni caso subappaltare complessivamente lavorazioni per un importo pari o inferiore ad € 500.000,00.

Vero è che tale questione interpretativa sarà superata dal 1° novembre 2021 ma, laddove la stazione appaltante debba comunque avviare una procedura in questo ristretto lasso temporale, si evidenzia la necessità di indicare chiaramente l'opzione interpretativa fatta propria dalla stazione appaltante e di motivare, in relazione alla specifica fattispecie, qualsiasi limitazione al subappalto e ciò al fine di evitare che la limitazione avvenga solo sulla base di presupposti "astratti" in contrasto con i principi UE in materia.

4.4 La disciplina definitiva ma efficace per le procedure che saranno avviate a decorrere dal 1.11.2021

A decorrere dal 1° novembre 2021, ai sensi dell'art. 105, comma 2 del codice dei contratti, come novellato dall'art. 49, comma 2, lettera a), della L. n. 108 del 2021, sussiste il solo limite del divieto all'affidamento a terzi dell'integrale esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto; pertanto, scompare il limite esterno del 50% dell'importo complessivo del contratto e subentrano quelli del divieto di subappalto della prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera. Inoltre, le stazioni appaltanti, previa adeguata motivazione nella determina a contrarre, potranno indicare nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario. In sostanza, con una sorta di inversione di contenuto, nei documenti di gara, non sono più indicate le prestazioni subappaltabili ma, al contrario, quelle non subappaltabili.
Si ricorda a questo proposito che l'art. 63, comma 2 della Direttiva n. 24/2014 UE consente alle amministrazioni aggiudicatrici di poter esigere che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti dall'offerente stesso, e dunque di limitare il subappalto, compreso il subappalto qualificante e il subappalto a favore dell'impresa ausiliaria nell'ambito dell'avvalimento.

La norma nazionale ora novellata, l'art. 49, comma 2, let. a), fornisce i presupposti che consentono di motivare la scelta di non permettere il subappalto e lo fa con una frase di non semplice lettura.
In sede esegetica si propone la seguente lettura della norma:
Le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario in ragione:

- delle specifiche caratteristiche dell'appalto, ivi comprese quelle di cui all'art. 89, comma 11, del codice dei contratti;
- dell'esigenza, tenuto conto della natura o della complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, 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;
- ovvero (dell'esigenza) di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui al comma 52 dell'art. 1, L. n. 190 del 2012, ovvero nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'art. 30 del D.L. n. 189 del 2016.

L'interpretazione proposta consente di suddividere tre distinte fattispecie, la prima delle quali attiene a motivazioni relative a discrezionalità tecnica (specifiche caratteristiche delle lavorazioni), la seconda a problematiche organizzative e di vigilanza delle attività di cantiere e la terza a problematiche attinenti a principi di legalità ed ordine pubblico.
Nel secondo caso non siamo in presenza di mera discrezionalità tecnica, sussistendo anche il contemperamento d'interessi tra le esigenze organizzative relative alla vigilanza del cantiere e la libertà di organizzazione dell'appalto da parte dell'appaltatore, anche mediante ricorso al subappalto.
Solo nel terzo caso il divieto di subappalto o il limite apposto può essere superato dal contraente nel caso di ricorso di subappaltatori iscritti nelle liste di cui alla L. n. 190 del 2012 o al D.L. n. 189 del 2016.
Per la prima e seconda fattispecie poi, adeguatamente motivate e, nel primo caso, supportata dalla presenza di lavorazioni di cui all'art. 89, co. 11 del Codice dei Contratti pubblici, si potrebbe arrivare a prevedere un limite al subappalto anche inferiore a quello del 50%, onerando il concorrente a coprire per intero, ricorrendo alla forma del RTI, le qualificazioni o talune delle qualificazioni connesse alle lavorazioni previste in progetto; il tutto coerentemente con la valutazione di specialità e significatività della lavorazione e con i principi comunitari (rif. artt. 47 e 63 direttiva UE 2014/24).
La stessa ANAC ha riconosciuto (Delibera n. 704 del 4 Agosto 2020) che "le opere superspecialistiche, c.d. SIOS, in quanto opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, sono soggette a un regime normativo in deroga alle norme generali sotto diversi profili, che si giustifica nelle intenzioni del legislatore con l'esigenza di assicurare alla stazione appaltante che l'esecuzione di tali opere sia effettuata soprattutto dall'appaltatore qualificato".
Discorso a parte per gli appalti di servizi sociali per i quali la giurisprudenza (TarToscana, sez. III, 28 marzo 2020, n. 371), visto il mancato richiamo, nell'art. 142 del D.Lgs. n. 50 del 2016, della disciplina del subappalto considera rientrante nella piena facoltà della

stazione appaltante la scelta di escludere la possibilità del ricorso al subappalto. Ciò a maggior ragione, considerato che tali servizi sono in genere caratterizzati da alta intensità di manodopera.
Infine, dal 1° novembre 2021 cambia anche il regime di solidarietà tra appaltatore e subappaltatore: difatti il contraente principale e il subappaltatore divengono responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto. L'aggiudicatario è responsabile in solido con il subappaltatore in relazione agli obblighi retributivi e contributivi, ma nelle fattispecie di cui al comma 13, lettere a) e c), dell'art. 105.

4.5 La disciplina transitoria in vigore fino al 30.06.2023

In virtù del combinato disposto dell'art. 1, co. 18, secondo periodo, del d.l. 32/2019 conv. nella l. 55/2019, come modificato dall'art. 52, comma 1, lett. a), n° 9, è sospesa fino al 30 giugno 2023 la norma, contenuta nel comma 6 dell'art. 105 del Codice dei Contratti pubblici, relativa all'obbligo di indicazione di una terna di subappaltatori nei contratti di importo superiore alle soglie UE.
Di conseguenza sono sospese le verifiche, e le ipotesi di esclusione, in fase di gara, sui requisiti generali dei soggetti (eventualmente) indicati nella terna di subappaltatori (art. 80, commi 1 e 5). Si ricorda che in ogni caso la stazione appaltante non può escludere dal procedimento di gara il concorrente che abbia indicato un subappaltatore nei cui confronti ricorre un motivo di esclusione.
Si rammenta che la disposizione sospesa è stata oggetto di disamina da parte della Corte di Giustizia Europea, che, nella sentenza del 30 gennaio 2020 (causa C-395/18) ha affermato che l'articolo 57, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE non osta ad una normativa nazionale, in virtù della quale l'amministrazione "abbia la facoltà, o addirittura l'obbligo, di escludere l'operatore economico che ha presentato l'offerta dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione dell'appalto qualora nei confronti di uno dei subappaltatori menzionati nell'offerta di detto operatore venga constatato il motivo di esclusione previsto dalla disposizione sopra citata".
Tuttavia tale norma "letta in combinato disposto con l'articolo 57, paragrafo 6, della medesima direttiva, nonché il principio di proporzionalità, ostano ad una normativa nazionale che stabilisca il carattere automatico di tale esclusione" in quanto all'operatore economico deve essere data la possibilità di dimostrare la propria affidabilità malgrado l'esistenza di una violazione compiuta da uno dei suoi subappaltatori.

4.6 Le norme contenute nella proposta di legge europea (art. 8)

Sulla normativa del subappalto dovrebbe intervenire ulteriormente la legge comunitaria 2021 che, nella bozza circolata nei mesi scorsi, dovrebbe prevedere con l'art. 8 delle modifiche definitive all'art. 105, eliminando quelle norme attualmente oggetto di sospensione o di non coerente formulazione rispetto alle direttive, ed oggetto delle procedure di infrazione quale la n. 2018/2273.

4.7 La sempre più evanescente differenza tra subappalto qualificante e avvalimento

Pur non potendo entrare in modo esaustivo nell'argomento, si evidenzia come gli

istituti dell'avvalimento e del subappalto, cosiddetto necessario, siano sempre più simili e dai confini sempre più evanescenti; infatti, a regime, l'operatore economico che non fosse capace di concorrere autonomamente in una data procedura, in quanto carente dei requisiti relativi a categorie super-specialistiche, non potrebbe utilizzare l'avvalimento ma verrebbe invece ammesso a parteciparvi tramite lo strumento del subappalto necessario, qualora non ulteriormente motivatamente limitato dalla stazione appaltante.
Ma la normativa intervenuta fa evidentemente scemare sempre più le differenze operative, esecutive e di responsabilità, che fino ad oggi distinguevano il contratto di subappalto dal contratto (o istituto?) dell'avvalimento: il differente ambito operativo (della qualificazione nella fase di affidamento per l'avvalimento e della fase di esecuzione per il subappalto) tende a perdere rilievo e tuttavia permane il differente orizzonte temporale nel quale interviene la verifica dei requisiti posseduti dall'ausiliaria (in gara) o dalla subappaltatrice (in fase di esecuzione).
Anche l'obbligo di sostituzione del subappaltatore o dell'ausiliaria per i quali ricorra una causa di esclusione e non l'espulsione automatica dalla procedura di gara del concorrente che vi abbia fatto ricorso, è elemento non più diversamente caratterizzante i due contratti; ed in questo senso non sembra contraddittoria la recente sentenza del Consiglio di Stato (Sez. V, n. 5563 del 27/ 07/ 2021) che nega la sostituibilità del progettista indicato privo dei requisiti generali ma nella misura in cui lo stesso ha sottoscritto parte dell'offerta tecnica.
Ancora, l'estensione della responsabilità del subappaltatore nei confronti della stazione appaltante depone a favore di questa progressiva assimilazione delle due figure; come già previsto dall'art. 89, comma 8, del Codice dei Contratti pubblici per l'impresa ausiliaria, la nuova disciplina, a regime dal 1° novembre 2021, dell'art. 105, co. 8 del Codice, fa sì che l'impresa subappaltatrice non assume solo in proprio il rischio economico-imprenditoriale dell'esecuzione delle prestazioni sub-appaltate, secondo lo schema tipico del contratto derivato dal contratto principale, ma anche quello principale e diretto, per gli stessi obblighi, nei confronti della stazione appaltante.

4.8 Il subappalto nelle procedure sopra soglia

Ricordiamo che il cd. "decreto semplificazioni I" ha previsto una disciplina transitoria per alcune tipologie di appalti soprasoglia, con la possibilità per gli stessi di svincolarsi da parte della normativa interna in materia di contratti pubblici, ma non delle norme sul subappalto.
Inoltre, rammentiamo che il Piano Nazionale per la ripresa e la Resilienza (PNRR) prevede che la riforma del Codice dei Contratti pubblici si concreti nel recepire le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano self executing e ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea; ebbene, la direttiva 2014/24 consente alle amministrazioni (art. 71) di poter prevedere nei documenti di gara di inserire (previa motivazione) l'obbligo per l'offerente di indicare, nella sua offerta, le eventuali parti dell'appalto che intende subappaltare a terzi, **nonché i subappaltatori proposti.**

4.9 Gli effetti sui contratti in corso

Ultima questione, ma di certo non marginale, riguarda la portata delle modifiche fin qui illustrate sui contratti in corso. Si ritiene che la mancanza di una indicazione specifica sull'applicabilità ai contratti in corso comporti, per le norme che vadano a incidere direttamente sulle previsioni del Codice dei Contratti pubblici, che valgano le regole del Codice stesso che all'art. 216, rubricato "Disposizioni transitorie e di coordinamento" dove al comma 1 dispone che *"1. Fatto salvo quanto previsto nel presente articolo ovvero nelle singole disposizioni di cui al presente codice, lo stesso si applica alle procedure e ai contratti per le quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, alle procedure e ai contratti in relazione ai quali, alla data di entrata in vigore del presente codice, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte."*
In particolare, si ritiene che l'innovazione dei nuovi limiti percentuali operi solo sui contratti derivanti da procedure avviate successivamente al decreto in quanto da una parte il vincolo sulla previa indicazione in sede di offerta permane e dall'altro che, anche qualora l'aggiudicatario abbia indicato solo le parti o le lavorazioni che intende (intendeva) subappaltare senza la relativa percentuale o rinviando addirittura alle percentuali previste per legge, in ogni caso la SA non ha avuto la possibilità di indicare eventuali motivazioni restrittive per la quota ritenuta all'epoca subappaltabile.

5. L'appalto integrato

L'art. 48, comma 5, del D.L. n. 77 del 2021 apporta alcune innovazioni all'istituto dell'appalto integrato.

5.1 Dove si applica

Le innovazioni consistono in deroghe (e non modifiche) al D.lgs. n. 50 del 2016. Tali deroghe sono finalizzate a perseguire gli obiettivi individuati dalla normativa dal comma 1 dello stesso art. 48 e quindi alla realizzazione, in maniera spedita ed efficacie, di opere ed interventi finanziati dall'Unione europea. In particolare, l'appalto integrato "derogante" sarà utilizzato esclusivamente per interventi finanziati in tutto o in parte dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC).
A tali fonti di finanziamento si aggiungono anche tutti gli interventi cofinanziati dall'Unione Europea mediante fondi strutturali.

5.2 Modalità di applicazione

L'appalto integrato "derogante" riguarda la possibilità per la pubblica amministrazione di affidare la progettazione ed esecuzione di appalto ponendo a base di gara il progetto di fattibilità tecnica ed economica. Prima della indizione della gara la stazione appaltante, in conformità all'art. 14, comma 3 ultimo periodo, della legge n. 241 del 1990, convoca la conferenza di servizi preliminare sul progetto di fattibilità da porre a base di gara.
L'affidamento dell'appalto integrato "derogante" comporta una interessante opzione per l'amministrazione procedente. Infatti, potrà scegliere se chiedere in sede di gara la presentazione da parte dell'operatore economico del progetto definitivo come delimitato dall'art. 24 e ss. del vigente DPR n. 207 del 2010. In alternativa la stazione appaltante potrà richiedere la presentazione di varianti al progetto di fattibilità posto a base di gara. Occorre precisare (da ultimo **Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2019, n. 2873**) che *"in sede di gara d'appalto e allorquando il sistema di selezione delle offerte sia basato sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le soluzioni migliorative si differenziano dalle varianti perché le prime possono liberamente esplicarsi in tutti gli aspetti tecnici lasciati aperti a diverse soluzioni sulla base del progetto posto a base di gara ed oggetto di valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico, rimanendo comunque preclusa la modificabilità delle caratteristiche progettuali già stabilite dall'Amministrazione, mentre le seconde si sostanziano in modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale, per la cui ammissibilità è necessaria una previa manifestazione di volontà della stazione appaltante, mediante preventiva autorizzazione contenuta nel bando di gara e l'individuazione dei relativi requisiti minimi che segnano i limiti entro i quali l'opera proposta dal concorrente costituisce un aliud rispetto a quella prefigurata dalla Pubblica Amministrazione, pur tuttavia consentito ..."*
In quest'ultimo caso il contratto da sottoscrivere prevederà, da parte dell'affidatario, la redazione del progetto definitivo, esecutivo e la realizzazione dell'opera, come da offerta in sede di gara.

In ambedue i casi (contratto comprensivo del progetto definitivo ovvero progetto definitivo offerto in sede di gara) il corrispettivo di appalto dovrà comprendere le seguenti voci:

1. importo per la progettazione definitiva;
2. importo per la progettazione esecutiva;
3. importo per la realizzazione dei lavori.

Al fine di responsabilizzare l'esecutore del progetto si precisa che alla conferenza di servizi decisoria sul progetto definitivo parteciperà anche l'affidatario dell'appalto il quale dovrà provvedere ad adeguare gli elaborati progettuali alle eventuali prescrizioni scaturenti dai pareri resi in conferenza di servizi.
Nel silenzio della norma su tale punto sembrerebbe che il rischio amministrativo connesso al ritardo o al diniego nel rilascio di pareri, da parte di soggetti pubblici e privati competenti, sia attribuito al soggetto privato. Ma la partecipazione in sede di Conferenza dei servizi dell'aggiudicatario del contratto di appalto, stabilito dalla legge, lascia supporre che gli oneri di adeguare il progetto ai voleri degli organi sovracomunali sia attribuibile al soggetto privato.
La norma in tal caso assegna alla stazione appaltante solo una responsabilità circa l'inerzia della stessa nell'attivazione delle procedure di ricerca dei pareri per l'approvazione del progetto.
Il successivo comma 8 prevede che le stazioni appaltanti, anche nel caso di appalti integrati, possano prevedere punteggi premiali, negli atti di gara, che incentivino l'uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture (*Building Information Modeling* - BIM).

5.3 L'appalto integrato nel quadro giuridico attuale

Il divieto di affidamento di un contratto pubblico a mezzo di appalto integrato (art. 59, comma 1 quarto periodo, D.Lgs. n. 50 del 2016) è stato sospeso fino al 31 dicembre 2020 dall'art. 1, comma 1, lett. b) della L. n. 55 del 2019 (decreto "sblocca cantieri").
La successiva legge "semplificazione" (fonte art. 8, comma 7, della L. n. 120 del 2020) ha prorogato la sospensione del divieto fino al 31.12.2021, mentre la nuova legge semplificazione (art. 52, comma 1, lettera a), della legge n. 108 del 2021) ha differito il termine ultimo della sospensione fino al 30.06.2023. Quindi al momento è perfettamente applicabile l'affidamento a mezzo di appalto integrato di cui al comma 1 dell'art. 59 del D.Lgs. n. 50 del 2016 "Codice dei contratti pubblici".
Nel caso invece del successivo comma 1 bis dell'art. 59, tale norma non dipende dalla precedente sospensione ma trova una autonoma applicazione nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori. In questo caso il ricorso agli affidamenti, a mezzo appalto integrato, deve essere motivato nella determina a contrarre, in quanto previsto esplicitamente dal successivo comma 1-ter dello stesso art. 59.
Da questo discenderebbe che nel caso delle procedure di cui al comma 1 dell'art. 59 le stesse non hanno necessità di essere motivate in maniera rafforzata in quanto ampiamente liberalizzate dalla sospensione del termine operata dalla legge semplificazione (L. n. 108 del 2021).

L'appalto integrato *"derogante"*, con tutta la sua portata innovativa, potrebbe invece essere applicato solo ed esclusivamente per tutti gli interventi finanziati con fondi strutturali europei nonché dal PNRR e dal PNC. Non troverebbe applicazione però per questa tipologia di procedura il divieto di cui al comma 1, dell'art. 59 del D.Lgs. n. 50 del 2016 in quanto derogato esplicitamente (e senza apposizione di termini finali) dall'art. 48, comma 5, della L. n. 108 del 2021.
Per tale appalto non vigerebbe quindi il divieto (attualmente sospeso), con la conseguenza che continuerebbe ad applicarsi anche dopo il 30.06.2023

6. Semplificazioni in materia di esecuzione dei contratti

6.1 Ambito di applicazione

L'art. 50 del decreto introduce delle norme volte ad accelerare ulteriormente i processi esecutivi delle opere inserite nel PNRR e nel PNC, o comunque cofinanziati dai fondi strutturali europei. Lo scopo è ben riportato al comma 1 dell'art. 50 del D.L. n. 77 del 2021 convertito nella L. n. 108 del 2021 ove si legge che "1. Al fine di conseguire gli obbiettivi di cui al regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 febbraio 2021 e al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, in relazione alla esecuzione dei contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dai citati regolamenti, nonché dalle risorse del PNC, e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea, si applicano le disposizioni del presente titolo (Titolo IV, articoli dal 47 al 56-quater, n.d.r.), nonché le disposizioni del presente articolo."
L'intervento normativo mira a trasferire, nell'ambito della disciplina della fase di esecuzione dei contratti pubblici, il meccanismo dell'intervento sostitutivo già "sperimentato", nel generale quadro del procedimento amministrativo, con le innovazioni apportate all'art. 2 della L. n. 241 del 1990 dapprima con l'art. 1, comma 1, L. n. 35 del 2012, poi modificato dall'art. 13, comma 1, L. n. 134 del 2012, poi con il precedente decreto semplificazione del 2020 e infine proprio con l'art. 61, comma 1, lettera a), del D.L. n. 77 del 2021, ora convertito nella L. n. 108 del 2021, oggetto del nostro commento.
Il legislatore, tuttavia, sembra ignorare diversi aspetti che rendono le nuove procedure quantomeno di difficile applicazione; in primis che ci si trova nella fase di conclusione ed esecuzione del contratto, dove le norme sono quelle civilistiche e la L. n. 241 del 1990 semplicemente non opera; di conseguenza, laddove vi siano dei termini perentori, posti dalla legge o stabiliti dal contratto o dalla disciplina di gara, il loro mancato rispetto corrisponde all'inadempimento di una obbligazione contrattuale; inoltre che molte delle competenze attribuite agli organi degli enti locali non sono avocabili da altri soggetti; infine che alcuni degli atti o delle attività da porre in essere non sono riconducibili alla competenza di un unico soggetto ma richiedono l'accordo o il contributo di più figure o organi.
Peraltro, il fatto che il decreto intervenga, anche e direttamente, sul contenuto della L n. 241 del 1990, con analoga modifica apportata all'art. 2, commi 9-bis e 9-ter della legge citata, può far presumere che la nuova disciplina, con l'individuazione delle sub-fasi esecutive che diventano procedimenti a se stanti, almeno ai fini della verifica della tempestività e della correttezza dell'agire amministrativo, sia passibile di una applicazione generale a tutte i contratti, con l'obbligo per l'Amministrazione di individuare, stabilmente e a regime o nel singolo provvedimento di avvio della procedura di contrattazione, sia le sub-attività con le figure originariamente competenti sia i soggetti o l'unità organizzativa chiamati ad intervenire in via sostitutiva.
La differenza è che il responsabile o l'unità organizzativa titolare del potere sostitutivo nel caso dei progetti del PNRR, PNC ecc. dovrebbe intervenire ed agire in proprio, mentre negli altri casi (cioè degli altri contratti pubblici) rimane la possibilità di ricorrere alla nomina di un commissario cui far adottare l'atto.

6.2 Le attività da monitorare

Le attività per le quali è previsto l'intervento sostitutivo in caso di ritardo o di inerzia da parte del soggetto competente o responsabile per l'attuazione o l'avvio, sono quelle relative:

- alla stipulazione del contratto;
- alla consegna dei lavori;
- alla nomina, ove prevista o obbligatoria, del Collegio consultivo tecnico;
- agli atti e alle attività di cui all'articolo 5 del D.L. n. 76 del 2020 (e quindi sospensione e ripresa dei lavori, rilascio delle determinazioni del Collegio consultivo tecnico, ove costituito, determinazione sulla sostituzione dell'appaltatore e connesse attività);
- a tutte le ulteriori determinazioni relative all'esecuzione dei contratti pubblici.

In relazione a tali atti, la norma prevede che *"il responsabile o l'unità organizzativa di cui all'articolo 2, comma 9-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia, d'ufficio o su richiesta dell'interessato,* ***esercita il potere sostitutivo entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto****, al fine di garantire il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea."*
In realtà sappiamo che le funzioni pro-attiva, attiva, di controllo, di supervisione e di sollecitazione, nell'ambito dei contratti pubblici, sono di stretta competenza del RUP; e sarà lo stesso RUP, qualora non sia il soggetto competente ad es. alla sottoscrizione o alla stipula del contratto (attività ascritte al dirigente competente e al Segretario generale per l'attività di ufficiale rogante) o alla consegna dei lavori (direttore dei lavori, su indicazione dello stesso RUP) e qualora ravvisi un ritardo, a dover segnalare *"eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi"* (art. 31, comma 4, lett. d) del Codice dei Contratti pubblici). Ma si tratta di competenze infungibili, in quanto direttamente connesse al rapporto d'ufficio instauratosi tra l'Ente e la singola figura; a meno di non voler ipotizzare la creazione di uffici "doppione" e, in questo senso, il passaggio dalla previsione di una singola figura/responsabile alla possibilità di individuare/creare una unità organizzativa per l'attività sostitutiva appare coerente ma, lo si ribadisce, di difficile attuazione.
Il primo adempimento sarebbe quello di andare ad integrare l'elenco dei procedimenti, oggetto di pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente e creato in esecuzione dell'art. 2, comma 9-bis della L. n. 241 del 1990, con l'elenco di tutti i procedimenti (o meglio delle procedure contrattuali) ricadenti negli obblighi di intervento sostitutivo, con le sub-attività sopra elencate e i relativi soggetti titolari del potere originario e del potere sostitutivo.
Data la diversità degli atti e delle attività oggetto di tale intervento, l'individuazione delle figure o delle unità organizzative incaricate del potere sostitutivo dovrebbe essere puntuale; e in relazione alla specificità di ciascun contratto e di ciascun segmento della fase di esecuzione, sembrerebbe più opportuno che tale individuazione avvenga con un provvedimento ad hoc per ogni procedura contrattuale. Non potendo essere tale atto la determina a contrarre (l'individuazione ci dice il legislatore spetta all'organo di governo che, negli Enti locali è la Giunta), potrebbe essere una delibera di Giunta,

magari la stessa che approva il progetto definitivo o esecutivo negli enti che prevedono tale competenza in capo alla Giunta, oppure in sede di approvazione dei PEG o con apposita deliberazione prima della determina a contrattare.
Deve sottolinearsi che il soggetto che può rilevare d'ufficio il ritardo non è solo il responsabile o l'unità organizzativa appositamente individuati ma anche e soprattutto il RUP (ove non sia esso stesso il soggetto inerte); e che rimangono in ogni caso ferme le altre conseguenze previste dalla normativa per alcune ipotesi di ritardo, come quelle per la stipulazione del contratto o per la consegna dei lavori, con le specifiche azioni o rivendicazioni che l'aggiudicatario o l'appaltatore può attivare a tutela dei propri interessi, e che non possono, se non in minima parte, essere incise dall'agire dell'Amministrazione o dei soggetti incaricati del potere sostitutivo.
Volendo superare il dato normativo letterale, che appare in alcuni casi posto più per motivazioni propagandistiche che per un vero effetto acceleratorio, occorre rammentare che già nel Codice dei Contratti pubblici sono delineate soluzioni organizzative "ordinarie" che le Amministrazioni potrebbero (o dovrebbero) utilizzare per garantire la corretta e tempestiva esecuzione dei contratti connessi al PNRR: si pensi alle **figure e strutture di supporto al RUP previste dall'art. 31**, commi 7, 9 e 11 del citato Codice dei Contratti pubblici.
E lo stesso D.L. n. 80 del 2021, convertito in L. n. 113 del 2021 contenente *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", ha previsto, all'art. 1, la possibilità di creare, ricorrendo ad assunzioni di personale "specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto".* Personale che potrebbe pertanto essere assunto in deroga agli ordinari limiti di spesa e alla dotazione organica dell'amministrazione, dato che la relativa spesa farebbe capo agli specifici stanziamenti collegati all'attuazione del PNRR.
Ma vediamo, una per una, le attività della fase esecutiva che sono incise dalla L. n. 108 del 2021 ed oggetto dell'intervento sostitutivo in commento.

6.3 La stipula del contratto

La definizione della tempistica di tale attività è rinvenibile nell'articolo 32, comma 8, del Codice dei Contratti pubblici, ove si prevede che *"Divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione deve avere luogo* ***entro i successivi sessanta giorni, salvo diverso termine previsto nel bando*** *o nell'invito ad offrire,* ***ovvero l'ipotesi di differimento espressamente concordata con l'aggiudicatario****, purché comunque giustificata dall'interesse alla sollecita esecuzione del contratto".*
Il termine posto per la conclusione (intesa come sottoscrizione/stipula) del contratto può essere pertanto:

- quello stabilito ex lege in 60 giorni dall'efficacia dell'aggiudicazione;
- il diverso termine fissato dall'Amministrazione nella disciplina di gara;
- un diverso termine, definito successivamente e concordato con l'aggiudicatario.

Sappiamo che si tratta di un termine sollecitatorio, posto nella disponibilità delle parti (in quanto può essere oggetto di un successivo e diverso accordo) ma il cui mancato rispetto, ai sensi dell'art. 32, comma 8 del Codice dei Contratti pubblici nella nuova versione successiva alla L. n. 120 del 2020, comporta:

- l'obbligo per la stazione appaltante ad esprimersi sulle relative motivazioni che non devono incidere l'interesse della stazione appaltante e quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto;
- una responsabilità erariale, in caso di danno e una responsabilità disciplinare a carico dei soggetti che hanno causato o non contrastato adeguatamente il pregiudizievole ritardo.

É il RUP il primo soggetto che deve vigilare il rispetto della tempistica e l'organo di governo dovrà individuare un altro e diverso dirigente quale titolare del potere di sottoscrizione e un altro e diverso ufficio o soggetto che dovrà sostituirsi al Segretario generale e/o all'ufficio competente alla predisposizione e alla stipulazione del contratto (vice-Segretario?) e concludere il contratto entro la metà del termine ordinario.
Ma nel frattempo ben potrebbe intervenire l'aggiudicatario, il quale mantiene la facoltà di sciogliersi dal vincolo connesso alla presentazione dell'offerta, con una comunicazione notificata alla stazione appaltante, contro la quale l'Amministrazione nulla potrebbe obiettare e nei confronti del quale l'intervento sostitutivo sarebbe del tutto inutile.
In tale fase occorre inoltre monitorare anche un altro termine che è quello di validità dell'offerta (180 gg ex art. 32, co. 4 del Codice dei Contratti pubblici o il diverso previsto dalla disciplina di gara). Qualora infatti ci sia un eccessivo prolungamento delle operazioni di gara, che porti alla stipula del contratto oltre tale termine, l'aggiudicatario potrà svincolarsi dall'offerta senza incorrere in alcuna sanzione, oppure decidere di confermare la sua offerta e sottoscrivere ugualmente il contratto. Il monitoraggio del termine e la formale conferma dell'offerta sono peraltro diventati quanto mai necessari, nel contesto attuale di continuo e repentino aumento dei prezzi, contingenza che può rendere incongrua l'offerta anche ben prima della scadenza dei canonici 180 giorni.
Viceversa, la mancata tempestiva stipula del contratto per colpa dell'aggiudicatario costituisce una ipotesi di esclusione dello stesso (decadenza dall'aggiudicazione e scorrimento della graduatoria), per le procedure di affidamento dei contratti sopra e sotto-soglia avviate fino a tutto il 30 giugno 2023, ai sensi degli artt. 1, co. 1 e 2, co. 1 della L. n. 120 del 2020.

6.4 L'efficacia del contratto

Il comma 2 dell'art. 50 prevede, per gli interventi del PNRR, PNC, ecc. che **il contratto divenga efficace con la stipula dello stesso** e che non trovi pertanto applicazione l'art. 32, comma 12 del D.Lgs. n. 50 del 2016; ci si riferisce quindi alla fase di sospensiva degli effetti in cui versa il contratto in attesa dell'approvazione e degli altri controlli previsti da norme proprie delle singole stazioni appaltanti. Questa norma non pare rivestire particolare interesse per i comuni, non trovando applicazione agli stessi l'istituto dell'approvazione, ai fini dell'integrazione dell'efficacia, del contratto stipulato. Eventuali ipotesi potrebbero rinvenirsi in quelle convenzioni ove sono

previste centralizzazioni della fase di esecuzione dei contratti, e nelle quali potrebbero essere state inserite clausole di tal genere a favore dell'ente delegante e che devono essere pertanto disapplicate.

6.5 La consegna dei lavori

La figura competente ad approntare la consegna dei lavori è il **Direttore dei lavori** che, alla luce della nuova configurazione delle competenze delineata dal DM n. 49 del 2018 *"**previa disposizione del RUP**, provvede alla consegna dei lavori, per le amministrazioni statali, non oltre quarantacinque giorni dalla data di registrazione alla Corte dei Conti del decreto di approvazione del contratto, e non oltre quarantacinque giorni dalla data di approvazione del contratto quando la registrazione della Corte dei Conti non è richiesta per legge; per le altre stazioni appaltanti il termine di **quarantacinque giorni decorre dalla data di stipula del contratto".***
La responsabilità del rispetto del termine posto per la consegna ricade pertanto sul RUP, che deve curarla dando le opportune disposizioni al Direttore dei lavori.
Ricordiamo che, anche se non più vigente, l'art. 106 del DPR n. 207 del 2010 prevedeva la redazione del verbale di cantierabilità. Operazioni analoghe sono richieste ai sensi dell'art. 5, comma 10, del citato DM n. 49 del 2018, con valutazioni spettanti al Direttore dei lavori. Infatti, il comma citato prevede che *"10. Nel caso in cui siano riscontrate differenze fra le condizioni locali e il progetto esecutivo, non si procede alla consegna e il direttore dei lavori ne riferisce immediatamente al RUP, indicando le cause e l'importanza delle differenze riscontrate rispetto agli accertamenti effettuati in sede di redazione del progetto esecutivo e delle successive verifiche, proponendo i provvedimenti da adottare."*
L'ufficio di Direzione dei lavori è unico, può prevedere più figure ma, come per il RUP, il trasferimento delle competenze da soggetto formalmente incaricato ad un altro, investito del potere sostitutivo, appare di difficile attuazione.
In questo caso, il mancato rispetto del termine, può comportare conseguenze dannose dirette ed immediate, laddove il ritardo sia eccepito dall'appaltatore con la formale richiesta di scioglimento del vincolo contrattuale espressa in virtù dell'art. 5, comma 4, del DM n. 49 del 2018: *"Qualora la consegna avvenga in ritardo per causa imputabile alla stazione appaltante, l'esecutore può chiedere di recedere dal contratto. Nel caso di accoglimento dell'istanza di recesso l'esecutore ha diritto al rimborso delle spese contrattuali effettivamente sostenute e documentate, ma in misura non superiore ai limiti indicati ai commi 12 e 13. Ove l'istanza dell'esecutore non sia accolta e si proceda tardivamente alla consegna, lo stesso ha diritto ad un indennizzo per i maggiori oneri dipendenti dal ritardo, le cui modalità di calcolo sono stabilite al comma 14".*
Quindi, anche qualora si preveda l'intervento sostitutivo, tale attività si potrebbe scontrare con la contemporanea azione dell'appaltatore che scelga di recedere dal contratto; spetterà all'Amministrazione valutare se accogliere o meno tale richiesta, disponendo in ogni caso il ristoro del pregiudizio subito dal privato contraente, a prescindere dall'attivazione del potere suppletivo.
Ed in questo caso la responsabilità erariale, del RUP o del Direttore dei lavori che hanno causato o non evitato il ritardo, è piena e diretta, trattandosi di evidente condotta omissiva (cfr. art. 21, co. 2 L. n. 120 del 2020 come modificato dall'art. 51, comma 1, lettera h), della L. n. 108 del 2021).

Si rammenta che il rimedio della notifica della volontà di recedere dal contratto è l'unico esperibile dall'appaltatore contro la ritardata consegna per colpa dell'Amministrazione; pertanto, le eventuali riserve apposte in sede di consegna, anche a seguito di una messa in mora ma non precedute da una formale istanza di recesso dal contratto, non sono accoglibili (cfr Cassazione civile, sez. I, sentenza 29/10/2015 n° 22112).

6.6 La consegna in via d'urgenza e il ritardato avvio dell'esecuzione

Il decreto semplificazioni 2021 è intervenuto prolungando il periodo di efficacia di alcune norme emergenziali già inserire nel D.L. n. 76 del 2020, convertito nella L. n. 120 del 2020. In particolare, si sottolinea che la consegna dei lavori in via d'urgenza, o l'anticipata esecuzione delle prestazioni contrattuali per gli appalti di forniture e servizi, è sempre autorizzata per tutti i contratti la cui procedura risulti avviata entro il 30 giugno 2023, anche nelle more della verifica dei requisiti generali o speciali previsti per la partecipazione alla procedura (art. 8, co. 1 lett. a) della L. n. 120 del 2020 come modificato dall'art. 51, comma 1, lettera f), L. n. 108 del 2021).
Inoltre, occorre rammentare che il mancato avvio dell'esecuzione delle prestazioni da parte dell'appaltatore entro i termini previsti, configura una ulteriore ipotesi di risoluzione espressa del contratto, per le procedure di affidamento dei contratti sopra e sotto-soglia avviate fino a tutto il 30 giungo 2023, ai sensi degli artt. 1, co. 1 e 2, co. 1 della L. n. 120 del 2020 come modificati dall'art. 51, comma 1, lettera a) della L. n. 108 del 2021.

6.7 La nomina del collegio consultivo tecnico

Questo organismo dalle alterne fortune (già previsto nel Codice dei Contratti pubblici del 2016, poi cancellato ed infine reintrodotto con la L. n. 120 del 2020) costituisce l'ennesimo strumento approntato per cercare di ridurre il contenzioso in materia di appalti pubblici, in questo caso intervenendo già in fase di esecuzione e in quelle situazioni che statisticamente sono più foriere di contrasti tra committente e appaltatore.
L'art. 6 della L. n. 120 del 2020 ci dice che il collegio deve essere costituito prima dell'avvio dell'esecuzione, o comunque non oltre 10 giorni da tale data (o 30 giorni nel caso di opere già in corso di esecuzione al momento dell'entrata in vigore del D.L. n. 76 del 2020) e per tutte le opere di importo pari o superiore alla soglia comunitaria; sotto-soglia l'organismo è facoltativo e, in tal caso, l'iniziativa per la sua costituzione spetta al RUP ma, appunto, non trattandosi di attività obbligatoria non si ritiene che possa ipotizzarsi un intervento sostitutivo.
Nel caso del collegio "obbligatorio", la norma non chiarisce quale sia il soggetto competente all'avvio della procedura di costituzione e alla designazione della parte pubblica dello stesso (dovrebbe essere sempre il RUP, come nel sotto-soglia, in virtù della competenza residuale attribuita allo stesso RUP dal Codice dei Contratti pubblici), così come chi debba nominare il terzo (o quinto arbitro) per le opere di interesse provinciale o comunale.
In ogni caso il rispetto del termine richiede la leale e sollecita collaborazione sia della parte pubblica che della parte privata, il che rende del tutto inutile la previsione di un eventuale intervento sostitutivo.
Viceversa l'occasione sarebbe utile per rivedere le scelte organizzative dell'Ente

e determinare nel dettaglio i requisiti richiesti e le procedure per la nomina dei rappresentanti, anche interni, dell'Amministrazione.
Si segnalano sul punto il documento redatto da Itaca, le Linee guida prodotte dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici e la deliberazione ANAC n. 206 del 9 marzo 2021, ove sono presenti ulteriori indicazioni utili per le stazioni appaltanti sul suddetto organismo.

6.8 La sospensione e la ripresa dei lavori di importo pari o superiore alla soglia comunitaria

Nel caso della redazione dei verbali di sospensione e di ripresa dei lavori è quanto mai evidente l'impossibilità di procedere all'intervento sostituivo; entrambi gli atti derivano da valutazioni soggette al prudente apprezzamento del direttore dei lavori che, in scienza e coscienza, deve verificare e riportare la sopravvenienza di una o più cause impeditive della corretta prosecuzione dei lavori o verificare l'avvenuta rimozione delle medesime cause e riferirne formalmente al RUP.
Peraltro, nel caso delle opere sopra soglia comunitaria, le norme emergenziali di cui all'art. 5 del decreto semplificazioni 2020, il cui ambito temporale è stato esteso dalla L. n. 108 del 2021 a tutto il 30 giugno 2023, prevedono la competenza del RUP sulla sospensione dei lavori e riducono le ipotesi di possibile interruzione a:

a) cause previste da disposizioni di legge penale, dal codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al D.Lgs. n. 159 del 2011 nonché da vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea;
b) gravi ragioni di ordine pubblico, salute pubblica o dei soggetti coinvolti nella realizzazione delle opere, ivi incluse le misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria globale da COVID-19;
c) gravi ragioni di ordine tecnico, idonee a 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.

Per le altre opere, comprese quelle del PNRR, PNC, ecc. ma di importo inferiore alla soglia comunitaria, si ritiene che si debba ancora far riferimento all'art. 107 del Codice dei Contratti pubblici, che riconduce la sospensione dei lavori alla competenza del Direttore dei lavori.
Per le ulteriori e più approfondite analisi sull'impatto delle norme emergenziali, disposte dalla L. n. 120 del 2020 per la fase di esecuzione dei contratti pubblici, si rinvia al Vademecum pubblicato da IFEL lo scorso anno relativo al decreto semplificazioni 2020.

6.9 Gli altri termini procedimenti ed endo-procedimentali

La locuzione utilizzata dal legislatore, per descrivere gli ulteriori procedimenti o sub-procedimenti oggetto dell'intervento sostitutivo, non risulta di facile interpretazione, data la congerie di atti che possono intervenire nella fase di esecuzione del contratto e che possono incidere sul rispetto dei tempi di attuazione dei progetti ricadenti

nel PNRR, nel PNC, ecc.; e, lo si ribadisce, si tratta spesso di determinazioni ad alto contenuto tecnico e di stretta competenza del RUP o del Direttore dei lavori (si pensi alla determinazione su una variazione del contenuto del contratto o su una perizia di variante o alle stesse determinazioni del collegio consultivo tecnico), per le quali un eventuale intervento sostituivo sarebbe quantomeno difficoltoso ma certamente foriero di ulteriore contenzioso.
Sicuramente sono invece da monitorare i tempi di redazione degli **stati d'avanzamento lavori** (SAL) rispetto alla contabilizzazione delle relative lavorazioni, di rilascio del certificato di pagamento (entro 7 giorni dalla redazione del SAL ex art. 113, co. 1 del Codice dei Contratti pubblici), di **pagamento delle somme dovute** (30 o 60 giorni), anche al fine di evitare il riconoscimento di interessi moratori causati dal ritardo nel trasferimento delle somme, ai sensi del D.Lgs. n. 231 del 2002.
E questo a maggior ragione ora, in conseguenza della notevole accelerazione dei tempi, imposta in parte dal D.L. n. 76 del 2020 (si pensi ai SAL emergenziali) ma che potrà essere ulteriormente stabilita con l'approvazione della legge comunitaria.
Lo stesso dicasi per il rilascio del **certificato di regolare esecuzione** (3 mesi ex. art. 102, comma 2 del Codice dei Contratti pubblici), del **collaudo o della verifica di conformità** (6 mesi, ex art. 102, comma 3 del Codice dei Contratti pubblici) e per l'approvazione degli atti di collaudo, soprattutto se esplicitamente richiesta dalla linea di finanziamento; ad oggi, se non interviene l'atto formale, il collaudo può essere ripetuto entro 2 anni e si intende approvato se non interviene atto formale dopo ulteriori 2 mesi dalla scadenza del suddetto termine.

6.10 Le altre norme impattanti sulla fase di esecuzione dei contratti

Sempre in relazione ai contratti del PNRR o del PNC, con l'art. 5, comma 4 del D.L. n. 77 del 2021 si interviene sulla disciplina del **premio di accelerazione e delle penali**.
In particolare diviene obbligatoria (l'utilizzo dell'indicativo presente questo significa) la previsione nella disciplina di gara (ed evidentemente nel contratto) del premio di accelerazione, da finanziare in ogni caso con la voce imprevisti. Le somme sono riconosciute solo a seguito dell'approvazione del certificato di collaudo o di verifica di conformità che, lo si rammenta, può intervenire anche a distanza di molto tempo dalla conclusione dei lavori.
In considerazione dell'attuale crisi dei prezzi di alcuni materiali, vi è il forte rischio di una incapienza iniziale dei fondi e del quadro economico. In questo senso sarebbe auspicabile una norma che consentisse in ogni caso di rideterminare il quadro economico post-aggiudicazione, ridestinando le economie da ribasso o parte delle stesse alla voce imprevisti. Occorre ricordare che contemporaneamente si sta operando con una normazione straordinaria sulla **revisione dei prezzi** (art. 1-septies L. n. 106 del 2021) e che pertanto i quadri economici dei progetti che non potranno attingere al "Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche" di cui all'art, 7 della L. n. 120 del 2020, rischiano di essere assolutamente incapienti di fronte a tali obblighi. Senza contare che la stessa normativa autorizzerà tutte le imprese ad iscrivere riserve anche in quegli appalti e per quei periodi non coperti dalla citata norma.
Sul lato delle obbligazione dell'appaltatore, in caso di ritardo nella conclusione delle prestazioni, la **penale minima** a carico dell'impresa può essere portata dall'attuale 0,3 per mille fino al 0,6 per mille, previa illustrazione, nella determina a contrattare o altro

documento redatto nella fase di gara, gli specifici danni o le conseguenze negative causate dal mancato rispetto del termine contrattuale; di converso, il limite delle penali complessivamente applicate, e oltre il quale scatta la risoluzione contrattuale, viene portato dal 10% al 20%.
Viene prorogato a tutto il 30 giugno 2023 il particolare regime di favore in caso di contestazione di **danno erariale**, introdotto con l'art. 21 della L. n. 120 del 2020, e in base al quale la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta è dolosamente voluta, e sempre che la medesima responsabilità non sia connessa a danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.
Gli **obblighi di pubblicazione**, nella sezione Amministrazione trasparente e presso la nuova banca dati nazionale dei contratti pubblici, definiti dal nuovo testo dell'art. 29 del Codice dei Contratti pubblici, si estendono anche agli atti della fase di esecuzione; qui il legislatore sembra aver aderito agli orientamenti di recente giurisprudenza amministrativa, successiva alla nota Ad. Plenaria n. 10/2020, che sta aprendo all'accesso civico generalizzato tutta una serie di atti e documenti finora considerati esclusi, in quanto ricadenti nella fase "privatistica" di gestione del contratto pubblico.

7. Centrali di committenza: opportunità di valorizzazione delle professionalità e di efficienza nel procurement

7.1 Alcune considerazioni generali

Attraverso la L. n. 108 del 2021 sono state introdotte, dall'articolo 52, alcune modifiche al D.L. n. 32 del 2019 (cosiddetto "sblocca cantieri").
Al fine di rilanciare gli investimenti pubblici il decreto "sblocca cantieri" prevedeva la non applicazione di talune norme del Codice dei Contratti pubblici fino al 31 dicembre 2021, tra cui l'articolo 37 comma 4 del Codice dei Contratti pubblici. Detto termine è stato posticipato al 30 giugno 2023 dalla citata L. n. 108 del 2021, di conversione del D.Lgs. n. 77 del 2021.
Il nuovo articolo 1 comma 1 lettera a) del D.L. n. 32 del 2019 convertito in L. n. 55 del 2019, modificato dall'articolo 52, comma 1 lettera a), della L. n. 108 del 2021 prevede, tra le altre cose, che: "nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluoghi di province".
Le due fattispecie che ne conseguono - in attesa di una disciplina ad hoc sulla qualificazione delle stazioni appaltanti - sono:

- comuni non capoluogo di provincia che devono acquisire lavori, servizi e forniture **per procedure non afferenti opere di PNRR e PNC** hanno la facoltà di ricorrere alle forme di aggregazione di cui all'art. 37, comma 4, del Codice dei Contratti pubblici, in quanto fino al 30 giugno 2023, è stato sospeso l'obbligo di aggregazione. Rimangono comunque fermi gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa;
- comuni non capoluogo di provincia che devono acquisire lavori, servizi e forniture **per procedura afferenti opere di PNRR e PNC** hanno l'obbligo di ricorrere alle forme di aggregazione previste dall'articolo 37, comma 4, del Codice dei Contratti pubblici, nonché attraverso Unioni di comuni, Province, Città Metropolitane e comuni Capoluogo di Provincia.

Disegno di Legge delega:
Il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 30 giugno 2021, su proposta del Presidente Mario Draghi e del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili Enrico Giovannini, ha approvato il disegno di legge delega al Governo per il riassetto della materia dei contratti pubblici, al fine di adeguare il settore dei contratti pubblici all'evoluzione della giurisprudenza in materia, nonché di porre rimedio ad alcuni problemi applicativi che sono emersi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii.).
L'esame del disegno di legge delega in materia di contratti pubblici ha iniziato il suo iter il 7 settembre 2021, in Commissione Lavori Pubblici del Senato. Pertanto verrà rivisto l'intero impianto normativo con l'auspicio di creare un apparato di norme

comprensibili e facilmente applicabili necessario per concretizzare il programma del PNRR e del Fondo complementare.
Il vigente codice dei contratti pubblici, difatti, sin dalla sua emanazione, è stato oggetto di critiche e contestazioni sia per quanto riguarda la poca chiarezza delle disposizioni (aspetti di carattere formale), sia per quanto attiene al contenuto di alcune disposizioni normative (aspetti di carattere sostanziale).
Con il disegno di legge in esame il Governo è "delegato ad adottare – **entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge in oggetto** – uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate".
Per quanto attiene, nello specifico, alla materia trattata nel presente capitolo, la delega mira - tra gli altri principi - a "ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche; potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti" (art. 1 comma 2 lettera b) della legge delega AS 2330)
Il legislatore, pertanto, ha manifestato in maniera forte e chiara l'intenzione di mettere mano al tema della qualificazione delle stazioni appaltanti, riordinando la disciplina riguardante le centrali di committenza e i soggetti aggregatori, argomenti, questi ultimi, che sono stati oggetto di forti critiche nonché di resistenze di carattere politico.
Dal punto di vista procedurale il disegno di legge delega stabilisce che i decreti legislativi attuativi, recanti la disciplina dei contratti pubblici, verranno adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con i Ministri competenti.
Sugli schemi di decreti legislativi verrà acquisito il parere del Consiglio di Stato, della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del D.Lgs. n. 281 del 1997 (poiché impatteranno sulle competenze degli enti locali e Regioni) e delle competenti Commissioni parlamentari. I pareri saranno resi entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, i decreti potranno essere emanati anche in mancanza dei predetti pareri.
L'auspicio è che questa volta si possa finalmente mettere mano ad una riforma importante per i comuni e per gli altri enti locali, attraverso la definizione dei parametri di qualificazione delle stazioni appaltanti, anche alla luce delle opportunità offerte dall'innovazione tecnologica, grazie agli investimenti sul digitale previsti dal Recovery plan.

7.2 La qualificazione e la centralizzazione delle stazioni appaltanti: occasione perduta?

La qualificazione delle stazioni appaltanti rappresentava uno dei cardini della riforma del sistema dei contratti pubblici nel 2016 ma, tuttavia, nonostante qualche tentativo di predisporre bozze di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'articolo 38 del Codice dei Contratti pubblici non ha ancora avuto attuazione.
Le motivazioni della mancata attuazione dell'art. 38 del Codice dei Contratti pubblici

devono essere ricercate (a titolo meramente esemplificativo) nelle seguenti criticità riscontrate:

a) necessità di elevata competenza di chi opera negli uffici acquisti;
b) necessità di valutazione dei fabbisogni nel rispetto delle peculiarità territoriali;
c) necessità di approvvigionamento in capo ad un limitato numero di stazioni appaltanti.

La Corte dei Conti, a tal riguardo, nella relazione di giugno 2020 della Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, ha dichiarato l'occorrenza di ridurre le stazioni appaltanti, anche al fine di rafforzarne la competenza tecnica, poiché la sfida a cui sono chiamate a rispondere le Pubbliche Amministrazioni richiede un capitale umano, con conoscenze e competenze tecniche elevate.
Anche il D.L. n. 66 del 2014 – convertito in L. n. 89 del 2014– sull'onda della cosiddetta "spending review" del Commissario straordinario per la spesa pubblica Carlo Cottarelli non ha sortito gli effetti sperati.
L'articolo 9, comma 3, del decreto citato, infatti, individua ed aggiorna annualmente, con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ad hoc, un elenco di categorie merceologiche (attualmente 25) per le quali le stazioni appaltanti sono obbligate a ricorrere ai Soggetti aggregatori per il relativo acquisto.
L'incidenza di tali strumenti centralizzati è stata piuttosto scarsa, in particolare per quanto riguarda il comparto enti locali. Diversamente, per la spesa sanitaria in capo alle centrali di committenza regionali si è avuto un certo riscontro. Basti pensare, a tal riguardo, all'approvvigionamento di categorie merceologiche quali servizi di pulizia, vigilanza, portierato, facility management (informazioni consultabili sul sito ww.acquistinretepa.it). Le ragioni del mancato ricorso agli accordi quadro vanno pertanto ricercate:

a) nella scelta politico/amministrativa di individuazione delle categorie merceologiche con poco "appeal" per i comuni. Solo per fare un esempio quanto sarebbe stato utile indicare tra le categorie di interesse per i comuni un servizio quale il trasporto scolastico di cui tali enti hanno un fabbisogno elevato?;
b) nella relativa esperienza di Centrali di Committenza svolte da alcuni Soggetti Aggregatori, iscritti nell'apposito elenco disposto dal D.L. n. 66 del 2014, quali le Città Metropolitane e le Province e quindi la difficoltà per questi enti di rispondere alla domanda di approvvigionamento dei comuni dell'intero territorio regionale, per quelle determinate categorie merceologiche.

In buona sostanza si rileva che la riforma in materia di aggregazione e centralizzazione non è stata in grado, fino ad oggi, di fornire una risposta adeguata alla frammentazione e alla qualificazione delle stazioni appaltanti.

Quali sono state, quindi, alcune delle criticità riscontrate in questi anni?
Indubbiamente un aspetto critico è la scarsa professionalizzazione del personale degli enti locali – aggravata dalle limitazioni della facoltà assunzionale e al contenimento della spesa - a cui si sono dovuti attenere gli enti locali.
Tuttavia, a tal proposito, si segnala una Delibera della Corte dei Conti (Sez.

Giurisdizionale per il Veneto, 22 gennaio 2021, n. 15) la quale è intervenuta sulla *possibilità da parte di un Comune di utilizzare il turn over o la copertura al 100% delle cessazioni di personale dell'anno precedente ed eventualmente di ogni anno, indipendentemente dal rapporto fra la spesa di personale ed entrate correnti.*
La conclusione a cui sono addivenuti i giudici contabili è che i comuni potranno effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato eventualmente anche coprendo il turn over al 100% e cumulando i resti assunzionali a tali condizioni:

1. *non sia superato il valore soglia determinato dal rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto approvato;*
2. *l'ente, mediante i propri strumenti di programmazione, abbia ponderato attentamente la sostenibilità dell'onere conseguente alla provvista di personale. Questo in un'ottica pluriennale che tenga in debita considerazione il livello delle entrate correnti e il rapporto tra queste e la spesa corrente. Assicurando, dunque, stabili equilibri di bilancio anche in chiave prospettica.*

Fatta questa dovuta premessa si deve rilevare che nei comuni si trovano prevalentemente specializzazioni di carattere amministrativo/giuridico, ma si è carenti di professionalità quali: economisti, ingegneri gestionali, statistici, tecnici, informatici, figure queste che risultano essere indispensabili e rispondenti alle nuove esigenze, per seguire in modo efficiente le procedure di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture.
Altro aspetto critico, in particolare per i comuni, è la necessità di standardizzare i modelli di atti (capitolati/determinazioni a contrarre/lettere di invito ecc.) a carico di organi/istituzioni/cabine di regia deputati a questo, poiché le singole stazioni appaltanti adottano generalmente modelli propri e ciò rende il tutto più complicato in quanto le stesse stazioni appaltanti devono concentrare le proprie energie sulle "procedure formali" trascurando l'aspetto importante della "sostanza" (programmazione/progettazione/analisi dei mercati).
Infine, altro aspetto deficitario nelle Pubbliche Amministrazioni, è la raccolta dati e l'uso della digitalizzazione ad oggi utilizzato dai comuni prevalentemente nella fase di gara, ma carente nella fase di analisi e raccolta del fabbisogno e, quindi, nella programmazione e nella fase di esecuzione, il che renderebbe più snello e rapido lo svolgimento delle procedure e la conclusione delle stesse.

Alcuni dati:
Alcuni studi effettuati mostrano che il numero di procedure di affidamento più significative per i comuni sono:

- lavori di costruzione;
- assistenza sociale;
- servizi di istruzione e formazione.

I comuni svolgono, in media nell'arco di un anno, un numero di procedure di gara significativo nei seguenti settori:

- circa 14.000 CIG (lavori che comprendono: costruzioni; manutenzione; istallazione

e servizi architettonici);
- circa 4.167 CIG (servizi sociali affidati a cooperative sociali).

Il dibattito che in questi ultimi anni attanaglia diversi studiosi del settore è incentrato sulla possibilità di concentrare, in un unico centro di competenza, talune tipologie di gare d'appalto di lavori, servizi e forniture.
Ci sono molti comuni che si sono specializzati in alcune tipologie di gare d'appalto (si pensi alle numerose gare per servizi sociali svolte, in ordine di numero CIG, dai Comuni di: Roma, Milano, Genova, Trieste, Salerno e cosi via) e l'idea che viene accarezzata da alcuni esperti è la possibilità di far svolgere, ai predetti Comuni, le gare in modo aggregato - per un determinato ambito territoriale - e con le necessarie risorse e mezzi, in buona sostanza svolgere gare per conto di terzi.
Medesimo discorso potrebbe essere fatto per le Città metropolitane e le Province, le quali svolgono la maggior parte delle gare in materia di lavori (nello specifico manutenzione stradale ed edilizia scolastica).
Tuttavia la fattibilità di aggregazione e centralizzazione in capo a "centri specializzati" e quindi su larga scala, per approvvigionamenti di alcuni settori (quali appunto i servizi sociali) può incappare in difficoltà operative legate alla incapacità di interpretare il fabbisogno del territorio a causa di una mancanza di comunicazione fra il comune che richiede la gara ed il soggetto terzo che gestisce l'appalto.

Possibili soluzioni:
Si potrebbe ipotizzare un modello alternativo di aggregazione e qualificazione degli approvvigionamenti non più basato solo sul parametro territoriale e sull'aggregazione della spesa, ma sulle competenze specifiche di filiera/categoria merceologica delle pubbliche amministrazioni.
Su tale possibile soluzione si è recentemente espresso il Presidente dell'ANAC il quale ha affermato che occorre puntare sulle Centrali di Committenza dotate di specializzazione per settori o categorie merceologiche, consentendo in tal modo alle stesse di poter concorrere fra loro.
Occorrerebbe forse riflettere su un modello "ibrido" in cui l'elemento della specializzazione per settori o categorie merceologiche deve essere integrato dall'elemento territoriale, al fine di definire più compiutamente il ruolo delle centrali di committenza locali e dei Soggetti Aggregatori.
Bisognerebbe ragionare non sulla base di schemi predefiniti – come parrebbe accaduto fino ad ora – ovvero con una Centrale di Committenza nazionale (Consip) e Soggetti Aggregatori cosi come definiti dalla norma (D.L. n. 66 del 2014 – convertito in L. n. 89 del 2014) e quindi Regioni/Città Metropolitane/Province sulla base di un apposito elenco in capo ad ANAC.
Probabilmente le sovrapposizioni che si sono create (Consip, Soggetti Aggregatori, Ministeri competenti, ANAC ecc.) hanno determinato quell'incertezza del quadro normativo di riferimento che non consente quel salto di qualità sperato dal legislatore che, oltre all'obiettivo di risparmio di spesa, dovrebbe perseguire quello della qualificazione e razionalizzazione della spesa.
Bisognerebbe creare un "sistema vivace e dinamico" in cui le Centrali di Committenza più abili negli approvvigionamenti – e competenti su una specifica categoria di acquisto - anche composte da un numero di comuni limitato (ed un bacino ristretto di popolazione) ma specializzati in determinate fasi del procedimento: programmazione/

progettazione; affidamento; esecuzione; possano fare da supporto ed ausilio agli enti meno strutturati - a prescindere dall'ambito territoriale - lasciando questi ultimi liberi di rivolgersi, per l'acquisto di un determinato bene o servizio, alla Centrale di Committenza che ritengono più idonea ed appropriata per quel determinato approvvigionamento.
In taluni casi, come ad esempio una gara di pulizie di un piccolo Comune, potrebbe essere più virtuoso rivolgersi ad una centrale locale, rispetto a Consip, che indubbiamente potrebbe non cogliere le necessità di quel territorio.
Il sistema virtuoso da mettere in atto consiste nella capacità del responsabile della Centrale di Committenza di individuare i fabbisogni del soggetto richiedente l'acquisto, di conoscere le esigenze del territorio e calarle nella predisposizione degli atti di gara.
Per poter valutare la fattibilità di un modello simile, tuttavia, occorre verificare l'effettiva concentrazione di competenze su determinate categorie di beni e servizi ricorrenti e soprattutto capire effettivamente di che tipo di approvvigionamento hanno necessità gli enti locali e cosa di fatto acquistano.
Di supporto per questa analisi sono i dati risultanti dalla banca dati dell'ANAC che - per quanto attiene al comparto enti locali - fornisce delle informazioni utili alla predetta disamina.

7.3 Alcune esperienze di Centrali di Committenza virtuose:

Il presente approfondimento ha l'intento anche di fornire sintetiche informazioni relative ad alcune esperienze positive e virtuose di due realtà (Centrali di Committenza fra comuni non capoluogo di provincia) collocate territorialmente al nord e al sud d'Italia e questo a dimostrazione che l'ipotesi di un modello di centralizzazione composto da più tipologie di aggregazione (Consip – centrali di committenza regionali, provinciali e delle Città metropolitane – centrali di committenza fra comuni), incentivando la rete di centrali di committenza "qualificate" di fatto dal mercato, potrebbe rappresentare una soluzione per mettere a fattor comune l'esperienza nell'aggregazione, in attesa di un'apposita regolamentazione.
La prima realtà territoriale riguarda:

Centrale Unica di Committenza "Sele Picentini"
La Centrale Unica di Committenza *"Sele Picentini"* è stata costituita in data 21 marzo 2016, attraverso la sottoscrizione – ai sensi dell'articolo 30 del D.Lgs. n. 267 del 2000 – di apposita convenzione da parte di otto Comuni fondatori: Comune di Bellizzi, Comune di Acerno, Comune di Campagna, Comune di Eboli, Comune di Montecorvino Pugliano, Comune di Montecorvino Rovella, Comune di Olevano sulTusciano, Comune di Pontecagnano Foiano.
In base all'articolo 2 della convenzione citata, è stato designato, ai sensi dell'articolo 30, comma 4, ultimo periodo, del D.Lgs. n. 267 del 2000, il **Comune di Bellizzi (SA)** quale **Ente Capofila**.
La convenzione, approvata dai singoli consigli comunali degli enti aderenti, ha ad oggetto la gestione delle funzioni e delle attività per le acquisizioni di lavori, servizi e forniture.
Il Comune di Bellizzi, su impulso del Sindaco, ha istituito un'apposita struttura organizzativa operante quale Centrale Unica di Committenza, denominata Area CUC, in relazione all'esercizio delle funzioni e delle attività delegate, individuando un

responsabile dell'area CUC.
Il Comune di Bellizzi - al fine ottimizzare l'operatività della struttura - si avvale della propria società in house providing, alla quale, con deliberazioni del Consiglio Comunale del 2016 e del 2017, sono state affidate, sotto proprio controllo funzionale le seguenti attività:

- supporto amministrativo;
- supporto tecnico;
- supporto informatico;
- attività di segreteria e protocollo operativo;
- supporto alla gestione archivi e banche dati;
- supporto alla gestione verbali e contrattualistica;
- servizi di pubblicazione dei bandi di gara e di ogni altro atto correlato e sotteso.

Con l'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture (D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii.) è stata predisposta una nuova convenzione che gli enti aderenti sono stati chiamati ad approvare dai rispettivi Consigli Comunali.
A partire dal mese di ottobre 2018 le procedure di gara sono state completamente dematerializzare attraverso la piattaforma e-procurement che opera in back-office per i funzionari ed il personale della Centrale Unica di Committenza ed in front-office per gli operatori economici.
Dal mese di agosto 2016 fino al 31 dicembre 2020 sono state avviate 200 procedure di gara, per un ammontare complessivo pari a € 254.114.697,91.
La società in house-providing di cui si avvale la Centrale Unica di Committenza ha progettato, implementato e reso fruibile il sito www.cucselepiacentini.it, il cui obiettivo è di codificare, supportare e dematerializzare completamente le procedure della Centrale Unica di Committenza.
Agli otto Comuni fondatori se ne sono aggiunti nel tempo altri quattordici.
Pertanto, ad oggi, la Centrale Unica di Committenza è costituita dai seguenti Comuni, il cui numero tenderà ad incrementarsi per ulteriori richieste pervenute:

1. Comune di Acerno (SA);
2. Comune di Altavilla Silentina (SA);
3. Comune di Battipaglia (SA);
4. Comune di Bellizzi (SA);
5. Comune di Bracigliano (SA);
6. Comune di Campagna SA);
7. Comune di Controne (SA);
8. Comune di Eboli (SA);
9. Comune di Forino (AV);
10. Comune di Giffoni Valle Piana (SA);
11. Comune di Maiori (SA);
12. Comune di Montecorvino Rovella (SA);
13. Comune di Montecorvino Pugliano (SA);
14. Comune di Nocera Superiore (SA);
15. Comune di Olevano Sul Tusciano (SA);
16. Comune di Pagani (SA);

17. Comune di Pimonte (NA);
18. Comune di Pontecagnano Faiano (SA);
19. Comune di Sarno (SA);
20. Comune di S. Egidio del Monte Albino (SA);
21. Comune di S. Marzano sul Sarno (SA);
22. Comune di Vietri Sul Mare (SA).

Centrale unica di Committenza Consortile Canavese e Valli di Lanzo

La Centrale Unica di Committenza Consortile Canavese e Valli di Lanzo – con il **Comune di Lombardore (TO) Capofila**, - inizia la sua esperienza nel 2013 (attivata ai sensi dell'art. 33 del D.Lgs. n. 163 del 2006, precedente codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) su base consortile, inizialmente con tre Comuni, fino ad arrivare, a luglio 2021, con ventuno Comuni (il più piccolo con 260 abitanti ed il più grande con circa 8000 abitanti) ed un consorzio di servizi sociali, dotata dal 2017 di piattaforma per l'intera gestione telematica delle gare, acquisita a noleggio.

Grazie alla positiva esperienza maturata dal 2013 in poi e considerati i processi di qualificazione introdotti dal D.Lgs. n. 50 del 2016 (codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), è stato avviato, dal 2016 in poi, un processo di aggregazione, in forma consortile, con altre due Centrali Uniche di Committenza con il seguente assetto:

Associazione Consortile Lombardore Capofila: 8 comuni - circa 16.000 abitanti;
Comunità Collinare Piccolo Anfiteatro Morenico Canavesano: 6 comuni - circa 12.000 abitanti;
Unione Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone: 21 comuni - circa 36.000 abitanti;

Pertanto, grazie a questo significativo processo di aggregazione, si è giunti alla costituzione della nuova CUC denominata appunto: **CUC Canavese e Valli di Lanzo**.

La creazione nel 2018 della "**super CUC**" denominata CUC Canavese e Valli di Lanzo, con un bacino di popolazione, nell'area Nord-Ovest di Torino, pari a 64.000 abitanti ha consentito di totalizzare, complessivamente, 69 appalti di lavori pubblici, per oltre 13 milioni di euro e 52 appalti di servizi per quasi 14 milioni di euro.

Tale virtuoso processo di aggregazione, avviato all'indomani dell'obbligo normativo intervenuto con il citato D.Lgs. n. 50 del 2016 che disponeva l'affidamento delle procedure di gare di appalto di lavori, servizi e forniture, sopra una certa soglia, alle Centrali Uniche di Committenza, è stato sospeso nel 2019 con il D.L. n. 32 del 2019 (cosiddetto "sblocca-cantieri"), convertito in L. n. 55 del 2019 e successivamente con il D.L. n. 76 del 2020 (cosiddetto "decreto semplificazioni"), convertito in L. n. 120 del 2020.

Pertanto, al momento della redazione del presente capitolo la situazione è la seguente:

Comunità Collinare Piccolo Anfiteatro Morenico Canavesano: Sciolta (31/12/2019);
Unione Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone: 21 comuni - circa 36.000 abitanti opera in autonomia;
Associazione Consortile Lombardore Capofila : è costituita da 21 comuni - circa 51.980 abitanti – 1 Consorzio di Servizi Sociali di circa 70.000 abitanti per il quale è stata confermata la denominazione di: **C.U.C. Consortile Canavese e Valli di Lanzo**.

L'attività e l'operatività delle suddette CUC non è mai stata sospesa od interrotta, tutt'altro, con il passare degli anni, nella CUC consortile - con il Comune di Lombardore Capofila - sono pervenute richieste di adesione di ulteriori enti. Le CUC in questione svolgono un ruolo importante nel territorio a nord di Torino, per appalti di lavori (superiori ad €. 150.000) e di servizi (superiori ad €. 40.000) esclusivamente con procedure telematiche sulla piattaforma raggiungibile al seguente link https://associazioneconsortile.acquistitelematici.it.
La suddetta CUC Consortile Canavese e Valli di Lanzo dal 2018 ad oggi ha in attivo le seguenti procedure:

1. 10 di lavori per circa €. 2.800.000;
2. 8 di servizi per circa €. 4.300.000.

Dall'intervista fatta alla Responsabile della CUC, trapela l'orgoglio e l'entusiasmo per aver messo in piedi un sistema ed un processo di approvvigionamento (di lavori, servizi e forniture), sicuramente perfezionabile, ma che permette alla CUC di essere un punto di riferimento per i Comuni limitrofi, fino ad estendersi ad un bacino territoriale più ampio.
Tutto ciò grazie al fatto di poter garantire, ai Comuni aderenti, competenza e professionalità della CUC, consentendo il rispetto della normativa vigente, sempre ed in continua evoluzione.
Il supporto delle CUC rappresenta una garanzia per l'attività progettuale ed amministrativa di comuni di piccole e medie dimensioni i quali risulterebbero, giocoforza, penalizzati dall'obbligo di dover ricorrere a centrali di committenza afferenti a bacini territoriali più ampi.
É importante sottolineare che mantenere ed incentivare le Centrali di Committenza fra comuni non capoluogo, per gli enti di piccole dimensioni, riveste una rilevanza particolare poiché le CUC sovraordinate (Città Metropolitane, Province, Regioni) hanno dei "tempi di attesa" che non consentono di rispettare la programmazione comunale e la ristrettezza delle scadenze dettate dai Bandi di Gara, a maggior ragione dopo l'entrata in vigore del "decreto semplificazione" che ha ridotto i termini per le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture.
Tra gli obiettivi che la CUC richiamata si prefigge di perseguire gradualmente si menzionano i seguenti:

- Dotarsi di un albo fornitori telematico unico della CUC Canavese e Valli di Lanzo;
- Creare un proprio mercato elettronico per valorizzare la risorsa del territorio;
- Creare una task–force di funzionari con altre CUC del territorio Piemontese, al fine di creare bandi-tipo uniformati per attuare gli investimenti del Recovery fund nei propri comuni.

Le **conclusioni** a cui si può addivenire dalle due esperienze sinteticamente rappresentate sono:

1. anche le CUC costituite fra comuni non capoluogo di provincia, di modeste dimensioni, possono sviluppare iniziative importanti, ma il presupposto imprescindibile è l'impegno e la volontà sia della parte tecnica - di coloro che ne

fanno parte - sia soprattutto della parte politica che non osteggi bensì, al contrario, favorisca il processo di adesione a tali aggregazioni, al di là dell'alternanza del "colore politico" delle amministrazioni aderenti o in procinto di adesione, sempre nel rispetto del principio caposaldo di autonomia degli enti locali;

2. le CUC costituite fra comuni non capoluogo di provincia consentono di salvaguardare gli equilibri economici del territorio e di evitare la compressione dei sistemi economici locali, con l'auspicio di tutelare il sistema delle piccole e medie imprese (PMI) che altrimenti potrebbe rischiare di essere compromesso. É noto, infatti, che le PMI siano considerate la spina dorsale dell'economia dell'Unione Europea e quindi la garanzia di un loro più ampio accesso alle gare – con esito positivo – rappresenta una finalità primaria di politica economica e sociale, tant'è che la tutela delle PMI costituisce uno dei principi cardine delle Direttive Europee (Direttiva 2014/24/UE).
3. le CUC costituite fra comuni non capoluogo di provincia, rappresentano, per alcuni dei fondatori, una sfida importante e stimolante che dà dignità all'attività dei piccoli comuni e della pubblica amministrazione in generale, rendendola innovativa, all'avanguardia, grazie anche alla digitalizzazione che rappresenta una delle "pietre miliari" del PNRR e, quindi, occorre operare al fine di superare le resistenze di alcuni territori che ad oggi sono ancorati ad un malsano "campanilismo" che non consente quel salto di qualità necessario per stare al passo con i tempi.

8. Il nuovo ruolo della Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici e le semplificazioni degli acquisti di beni e servizi informatici

8.1 Alcune note introduttive

La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è l'obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture previste dal PNRR, e uno degli aspetti sui quali interviene il D.L. n. 77 del 2021 convertito con L. 108 del 2021 attiene al processo delle comunicazioni e della condivisione dei dati tra pubbliche amministrazioni .
La normativa prevede il potenziamento del database di tutti i contratti tenuto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, e la semplificazione e digitalizzazione delle procedure dei centri di committenza ed interoperabilità dei relativi dati.
Tutte le informazioni relative alla programmazione, alla scelta del contraente, all'affidamento ed all'esecuzione delle opere saranno gestite e trasmesse alla banca dati dei contratti pubblici ANAC attraverso l'impiego di piattaforme informatiche interoperabili. Anche le commissioni giudicatrici effettueranno la propria attività di norma mediante l'utilizzo di piattaforme e strumenti informatici. La banca dati degli operatori economici sarà accorpata alla banca dati dei contratti pubblici, che verrà gestita da ANAC originando una nuova banca dati nella quale sarà contenuto un fascicolo virtuale di ciascun operatore economico, nel quale sono conservati tutti i dati e le informazioni utili ai fini della partecipazione alle procedure di gara, rendendo più semplici le attività di verifica e controllo da parte delle stazioni appaltanti.
Le disposizioni delle norme di "Semplificazioni" devono essere poste in relazione anche con l'art. 75 del D.L. n. 18 del 2020, convertito in L. n. 27 del 2020 il cd. "Cura Italia". Tale norma regola gli "Acquisti per lo sviluppo di sistemi informativi per la diffusione del lavoro agile e di servizi in rete per l'accesso di cittadini e imprese", per le amministrazioni aggiudicatrici.
Si disciplina l'acquisto di beni e servizi informatici, preferibilmente basati sul modello cloud SaaS (software as a service) e con sistemi di conservazione, di processo e gestione dei dati necessariamente localizzati sul territorio nazionale, soltanto laddove ricorrono esigenze di sicurezza pubblica, nonché di servizi di connettività.
Si evidenzia inoltre che sono vigenti le disposizioni normative dell'art. 1, comma 450 della L. n. 296 del 2006 (modif. L. n. 145 del 2018), che ha innalzato la soglia per non incorrere nell'obbligo di ricorrere al MEPA, da 1.000 euro a 5.000 euro. Dall'1 gennaio 2019 le pubbliche amministrazioni sono obbligate a ricorrere al MEPA ovvero ad altri mercati elettronici regolarmente istituiti ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure, per forniture di beni e l'acquisto di servizi di importo superiore ai 5.000 euro.
L'art. 53, comma 5, della legge in commento interviene per disciplinare ex novo un istituto di grande importanza al fine di rendere più trasparente, efficiente e controllabile il settore strategico degli appalti pubblici, in attuazione del nuovo principio generale, sancito dall'art. 3 bis della L. n. 241 del 1990, recentemente introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera b), L. n. 120 del 2020, che stabilisce che "per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste

e i privati", e reso urgente e di grande attualità anche in vista dell'attuazione del PNRR. Si tratta di una norma che, nel contempo, interviene su adempimenti che sino ad oggi hanno presentato grandi criticità attuative e sono stati vissuti, più o meno giustamente, dagli enti locali e dalle stazioni appaltanti come un'attività tanto doverosa quanto estranea alle loro effettive necessità ed anzi, tale da necessitare di dover togliere tempo prezioso per l'efficiente svolgimento delle procedure di appalto.
L'argomento in questione attiene agli obblighi di informazione e di comunicazione dovuti dalle stazioni appaltanti, in attuazione del principio di trasparenza e finalizzati a costituire il presupposto per dotare il nostro Paese di un sistema complessivo di monitoraggio dei contratti pubblici, nell'ambito del sistema più generale coordinamento e del controllo della finanza e della contabilità pubblica.
La ragione di questo comune sentire, rispetto agli adempimenti in questione da parte degli enti territoriali, dipende in gran parte dal fatto che, a dispetto del principio di unicità dell'invio, stabilito all'art. 3, comma ggggg-bis), del Codice dei Contratti pubblici e secondo il quale *"ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo e non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente",* nella realtà di tutti i giorni, a causa della compresenza di varie banche dati non comunicanti tra loro, il suddetto principio è lungi dall'essere applicato, costringendo le pubbliche amministrazioni a defatiganti e ripetitivi surplus di inserimento dati pena, come vedremo, di pesanti sanzioni amministrative, disciplinari e di risultato.

8.2 Il contesto legislativo

La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) è realizzata e gestita a cura dell'ANAC in quanto ad essa è assegnato il compito di istituirla, ai sensi degli artt. 29 e 213, comma 8 del Codice dei Contratti pubblici.
La BDNCP era già stata prevista, per la prima volta, dall'articolo 6-bis del D.Lgs. n. 163 del 2006, introdotto dal D.L. n. 5 del 2012 al fine di *"ridurre gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi che gli operatori economici devono sostenere per partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici"*.
La BDNCP trova anche un inquadramento generale nell'ambito del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD): l'art. 62 bis del D.Lgs. n. 82 del 2005 prescrive infatti che si debba utilizzare la BDNCP *"per favorire la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi ed assicurare l'efficacia, la trasparenza e il controllo in tempo reale dell'azione amministrativa per l'allocazione della spesa pubblica in lavori, servizi e forniture, anche al fine del rispetto della legalità e del corretto agire della pubblica amministrazione e prevenire fenomeni di corruzione"*.
Il D.Lgs. n. 50 del 2016 assegna poi ad ANAC il ruolo di gestire altri sistemi informativi nell'ambito della governance degli appalti pubblici quali:

- anagrafe unica delle stazioni appaltanti e dei soggetti aggregatori presso ANAC, di seguito indicata come AUSA, di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016 art. 213);
- albo Nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici presso ANAC, di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016 art. 78;
- piattaforma digitale dei bandi di gara presso l'ANAC, di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016 art. 73 (pubblicazione nazionale).

8.3 Le novità introdotte e la disciplina vigente

È stabilità in capo alla Struttura della Presidenza del Consiglio competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, sentita l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), in relazione alle procedure di affidamento ritenute strategiche per assicurare, il conseguimento degli specifici obiettivi di trasformazione digitale previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Alla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri competono le disposizioni e prescrizioni, obbligatorie e vincolanti nei confronti delle SA, riguardanti le modalità organizzative, i tempi di svolgimento delle procedure di affidamento necessarie al fine di assicurare il conseguimento degli specifici obiettivi di trasformazione digitale previsti dal PNRR.

Sono estesi tutti gli **obblighi di trasparenza dell'art. 29 (Principi in materia di trasparenza)** del Codice dei Contratti pubblici, e viene inserito il criterio di tempestività di tali informazioni da inserire nella banca dati nazionale Contratti pubblici dell'ANAC per tutte le fasi dalla programmazione all'esecuzione (compresi concorsi di progettazione e concessioni).

In particolare, si evidenzia l'istituzione presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici del fascicolo virtuale dell'operatore economico nel quale sono presenti i documenti relativi ai requisiti generali e speciali di cui agli articoli 80, 83 e 84. Il **fascicolo virtuale** dell'operatore economico è utilizzato per la partecipazione alle singole gare. I dati e i documenti contenuti nel fascicolo virtuale, nei termini di efficacia possono essere utilizzati anche per gare diverse.

È previsto che l'ANAC garantisca l'accessibilità alla propria banca dati alle stazioni appaltanti, agli operatori economici e agli organismi di attestazione limitatamente ai loro dati. Detta banca dati si utilizza sino alla data di entrata in vigore del provvedimento che definisce i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati, anche mediante la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND - art. 50 ter – D.L. n. 82 del 2005).

Fino all'adozione del provvedimento di cui all'art. 81, comma 2 del D.Lgs. n. 50 del 2016, le stazioni appaltanti e gli operatori economici utilizzano la banca dati AVCPass istituita presso l'ANAC.

Da evidenziare che le operazioni di collaudo tecnico, contabile e amministrativo dovranno essere condotte dalla D.L., in maniera da garantirne trasparenza, semplificazione, efficientamento informatico, mediante metodologie e strumentazioni elettroniche .

Sempre l'ANAC deve provvedere all'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazioni degli acquisti (art. 53 L. n. 108 del 2021) con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili dalla legislazione vigente senza nuovi oneri maggior a carico della finanza pubblica.

8.4 Altre piattaforme e banche dati coinvolte nel processo degli appalti pubblici

Parallelamente, ai sensi dell'art. 13 della L. n. 196 del 2009, era stata istituita presso il MEF la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) e con il D.Lgs. n. 229 del 2011 era stato avviato un percorso volto a dotare il Paese di un sistema di monitoraggio delle opere e degli investimenti pubblici (denominato MOP). La norma in questione

e i successivi Decreto del Ministro dell'Economia 26 Febbraio 2013 e Circolare RGS 8 aprile 2014 n. 14, indicano i dettagli del sistema e delineano gli specifici adempimenti obbligatori per tutti i soggetti, compresi gli enti locali, che realizzano opere pubbliche.
Il Monitoraggio Opere pubbliche (MOP) è previsto dal legislatore nell'ambito della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).
Il D.Lgs. n. 229 del 2011 stabilisce che le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, della L. n. 196 del 2009, nonché gli ulteriori soggetti di cui all'articolo 2-bis del D.Lgs. n. 33 del 2013, che realizzano opere pubbliche siano tenute a: detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento e allo stato di attuazione di tali opere ed interventi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere; detenere ed alimentare un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna transazione posta in essere per la realizzazione delle opere ed interventi, idoneo ad assicurare la relativa evidenza e tracciabilità.
La BDAP è integrata e si riconnette anche con gli adempimenti relativi alla acquisizione del Codice Unico di Progetto (CUP) istituito dall'art. 1, commi 5 e 6, L. n. 144 del 1999 e gestito dalla Presidenza del Consiglio, a sua volta finalizzato a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari e a prevenire eventuali infiltrazioni criminali nell'ambito degli investimenti pubblici.
Ulteriori adempimenti in carico alle stazioni appaltanti sono rappresentati: dalla registrazione sul Sistema Informativo Monitoraggio Gare (SIMOG) che consente di poter richiedere all'ANAC, per ogni procedura di affidamento, il Codice Identificativo Gara (CIG) e di assolvere agli obblighi di pubblicazione degli avvisi di cui all'art. 73 del Codice dei Contratti pubblici; dalla acquisizione, in fase di programmazione biennale e triennale dei contratti pubblici (da effettuarsi presso gli osservatori regionali tramite il sito Servizi Contratti Pubblici), del Codice Unico d'Intervento (CUI), previsto dal Decreto del MIT n. 14 del 2018, in attuazione dell'art. 21 del Codice dei Contratti pubblici.
Mentre i servizi di ingegneria e architettura e gli altri servizi di natura tecnica e intellettuale sono registrati in base alle predette norme, gli incarichi individuali stipulati con contratti di lavoro autonomo di cui all'art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001, sono da registrarsi mediante comunicazione nell'Anagrafe delle Prestazioni *Unificata* che è la banca dati che raccoglie tutti gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni sia a dipendenti pubblici che a consulenti.
L'attività di monitoraggio trova poi un altro tassello fondamentale nel Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)(art. 28 della L. n. 289 del 2002 e art. 14, commi dal 6 all'11, della L. n. 196 del 2009). Attraverso il SIOPE si ottiene la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche e dei flussi di cassa e dunque la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, sia sotto il profilo della quantità delle informazioni disponibili, sia sotto il profilo della tempestività
Si tenga presente poi che, ai sensi della L. 190 del 2012, le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web istituzionali: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate. Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente

all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC secondo le modalità di trasmissione da questa stabilite.
Adempimenti che si aggiungono a quelli indicati all'art. 29 del Codice dei Contratti pubblici, ove è stabilito che tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti debbono essere pubblicati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione Trasparente".
Per completezza si evidenza anche che la L. n. 244 del 2007 ha stabilito che la fatturazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche debba avvenire esclusivamente in forma elettronica (fatturaPA) attraverso un apposito sistema d'interscambio, disciplinato nel dettaglio dal DM n. 55 del 2013.
Infine, occorre tener conto anche degli adempimenti relativi all'utilizzo delle piattaforme UE: il Servizio di pubblicazione dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (TED), di cui all'art. 72 e allegato V del Codice dei Contratti pubblici; il Servizio europeo certificati ed attestati eCertis, di cui all'art. 85 del Codice dei Contratti pubblici.
BDCP, BDAP, SIMOG, CUP, CIG, AVCPASS, OSSERVATORI REGIONALI E SERVIZI CONTRATTI PUBBLICI, Anagrafe delle Prestazioni Unificata, SIOPE, Fattura PA, Amministrazione Trasparente, TED, eCertis, rappresentano, pertanto, un complesso di strumenti fondamentali per il monitoraggio dei conti pubblici, importanti in linea generale ma oggi divenuti ineludibili nella logica degli adempimenti necessari a garantire trasparenza e certezza agli interventi che saranno finanziati nell'ambito del PNRR e PNC.
Non possiamo però non sottolineare anche che si tratta in primis di una serie di abilitazioni dei RUP alle diverse piattaforme suindicate e a seguire di una serie di trasmissioni e comunicazioni ripetitiva e impegnativa, anche in termini di tempi di lavoro, oltre che gravida di responsabilità. Si consideri che, tra l'altro, l'erogazione dei finanziamenti pubblici è subordinata all'effettivo adempimento delle competenze e dei relativi obblighi di comunicazione sopra sommariamente indicati e spetta all'ANAC trasmettere alla Corte dei Conti l'elenco delle stazioni appaltanti che non ha provveduto.
Infine, dall'8 aprile 2021, è in vigore la normativa attuativa della riforma del Codice Unico di Progetto (CUP), disposta con l'art. 41 del D.L. n. 76 del 2020, che ha modificato la legge istitutiva del CUP (L. n. 3 del 2003, art. 11), integrandone l'art. 11 con i commi da 2-bis a 2-sexies.La riforma del CUP conferisce al Codice Unico di Progetto il valore amministrativo di elemento essenziale degli atti di finanziamento o autorizzazione all'esecuzione dei progetti di investimento pubblico, in qualità di parametro identificativo univoco dell'investimento che l'amministrazione decide di realizzare. Infatti, il comma 2-bis dispone la nullità per gli atti amministrativi anche di natura regolamentare adottati dalle Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano l'esecuzione di progetti di investimento pubblico in assenza dei corrispondenti codici (Codici Unici di Progetto, CUP) di cui al comma 1, che costituiscono elemento essenziale dell'atto

stesso.

8.5 La riforma della Banca Dati Nazionale dei Contratti: il nuovo art. 213 del codice dei contratti

La L. n. 108 del 2021 si propone di avviare un percorso volto a riassumere entro BDNCP la maggioranza delle operazioni sopra elencate.
L'art. 53, comma 1, della L. n. 108 del 2021, ha riformulato l'art. 213, comma 8 del Codice dei Contratti pubblici, stabilendo che nella BDNCP debbano confluire, oltre alle informazioni acquisite per competenza tramite i propri sistemi informatizzati, anche tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale.
Per realizzare questo obiettivo sono previsti due passaggi:
Per le opere pubbliche, un accordo tra ANAC, MEF, MIT, Presidenza del Consiglio dei ministri, Regioni e Province autonome, volto a concordare le modalità di rilevazione e interscambio delle informazioni tra la BDNCP, la BDAP, il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici operante attraverso il CUP, (art. 1, comma 5, della L. n. 144 del 1999) reso disponibile al MIP dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), appunto attraverso la registrazione dei CUP sui mandati informatici che alimentano il SIOPE stesso e infine, la banca dati di cui all'articolo 36 del D.L. n. 90 del 2014, convertito dalla L. n. 114 del 2014 istituita per il monitoraggio finanziario dei lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi.
Per il resto, l'assegnazione ad ANAC del compito di predisporre uno specifico provvedimento con il quale siano individuate le modalità e i tempi entro i quali i titolari delle varie banche dati, previa stipula di protocolli di interoperabilità, garantiscono la confluenza dei dati medesimi nella BDNCP.
Quanto sopra con il fine di far sì che l'interscambio dei dati e degli atti tra BDNCP dell'ANAC, e le piattaforme telematiche ad essa interconnesse (e in primo luogo BDAP) avvenga nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e di unicità dell'invio delle informazioni e che spetti all'ANAC garantire, attraverso la BDNCP, la pubblicazione dei dati ricevuti, nel rispetto dei principi di riservatezza e della normativa in materia di atti secretati, nonché gli oneri di trasmissione dei dati all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea e la pubblicazione sulla piattaforma digitale dei bandi di gara presso l'ANAC ai sensi dell'articolo 73 del Codice dei Contratti pubblici.
Si ricorda che l'art. 1, comma 1, let. dd) del D.Lgs. n. 82 del 2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale) definisce l'interoperabilità quale "caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi".
In applicazione del suddetto criterio, l'art. 53, comma 5, della L. n. 108 del 2021, riformando l'art. 81 del Codice dei Contratti pubblici, stabilisce che, per gli appalti pubblici, l'interoperabilità tra le diverse banche dati gestite dagli enti certificanti coinvolte nel procedimento, nonché tra queste e le banche dati gestite dall'ANAC, sia assicurata secondo modalità individuate dall'AgID con proprie Linee guida.
La riforma prevede (art. 29, comma 3 del Codice dei Contratti pubblici) che le amministrazioni interessate mettano a disposizione piattaforme telematiche interoperabili con la BDNCP per la gestione di tutte le fasi della vita dei contratti pubblici. Anche la CONSIP e gli altri soggetti che gestiscono mercati elettronici

(ed è auspicabile che ciò significhi obbligo di interoperabilità anche con i sistemi telematici delle Regioni), devono dotarsi di piattaforme interoperabili con la BDNCP e ciò anche al fine di consentire alle stazioni appaltanti che utilizzano il MEPA di poter svolgere le verifiche sugli aggiudicatari individuati attraverso strumenti di acquisto o di negoziazione almeno nei casi in cui il soggetto aggiudicatario sia rientrato tra gli operatori economici verificati a campione (art. 36, commi 6 bis e 6 ter, del Codice dei Contratti pubblici).
In linea generale, ai sensi dell'art. 81, comma 1 del Codice dei Contratti pubblici, come modificato dall'art. 53, comma 5, let. d, della L. n. 108 del 2021, la BDNCP è ora l'unico ed unitario riferimento per acquisire la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario, per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice dei Contratti e per il controllo in fase di esecuzione del contratto della permanenza dei suddetti requisiti.

8.6 Il nuovo art. 29 del Codice dei Contratti pubblici e gli oneri di pubblicazione

La novella, dopo aver esteso gli obblighi di pubblicazione sul profilo del committente **anche agli atti relativi alla esecuzione di contratti pubblici** nella apposita sezione di "Amministrazione Trasparente", stabilisce che tutte le relative informazioni siano gestite e trasmesse tempestivamente alla BDNCP tramite le piattaforme telematiche ad essa interconnesse secondo le modalità indicate all'articolo 213, comma 9, del Codice dei Contratti pubblici.
Ai sensi dell'art. 29, comma 3 del Codice dei Contratti pubblici, spetta alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano operare in ambito territoriale a supporto delle stazioni appaltanti nel monitoraggio delle fasi di programmazione, affidamento ed esecuzione dei contratti anche attraverso la messa a disposizione di piattaforme telematiche interoperabili con la BDNCP per la gestione di tutte le fasi della vita dei contratti pubblici, sempre secondo le modalità indicate all'articolo 213, comma 9 del Codice dei Contratti pubblici e, si aggiunge, al fine di garantire il rispetto dei principi di unicità del luogo di pubblicazione e unicità dell'invio.
Il comma 4 bis dell'art. 29, così sostituito dall'art. 53, comma 5, lettera a), sub. 5), L. n. 108 del 2021 stabilisce che l'interscambio dei dati e degli atti tra la BDNCP, la BDAP e le piattaforme telematiche a quest'ultima interconnesse avvenga, nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e di unicità dell'invio delle informazioni, in conformità alle Linee guida AgID in materia di interoperabilità. Si tenga presente che entro un anno dalla data di entrata in vigore del Codice dei Contratti pubblici, con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dell'economia e delle finanze), sentita l'AgID nonché dell'Autorità garante della privacy, avrebbero dovuto essere definite le modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici, anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni.

8.7 Il nuovo art. 81 del codice dei contratti: il fascicolo virtuale degli operatori economici

L'art. 53, comma 5, lettera d), L. n. 108 del 2021 si propone di avviare un processo volto a semplificare la fase della comprova delle autocertificazioni presentate in sede di

gara dagli operatori economici.
Attualmente, come noto, tramite AVCpass è possibile effettuare le verifiche per l'OE che abbia effettuato il PassOE per la procedura a riferimento che ha il proprio CIG, ed ha procedura aggiudicata l'ANAC mette a disposizione un fascicolo della procedura inviando una mail al RUP della creazione di tale fascicolo. Gli operatori economici creano un proprio fascicolo virtuale dove sono presenti (taluni) documenti, stabiliti dalla SA, utili da presentare in sede di partecipazione alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di contratti pubblici necessari per effettuare le procedure di verifica da parte del RUP.
La novella si propone ora di creare le condizioni perché presso la BDNCP sia istituito il fascicolo virtuale dell'operatore economico nel quale siano presenti, in modo complessivo, tutti i dati necessari alle stazioni appaltanti. Questo aspetto, a regime, renderà possibile che possa essere acquisita esclusivamente attraverso la BDNCP la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario, per la partecipazione alle procedure di gara e per il controllo in fase di esecuzione del contratto della permanenza dei suddetti requisiti, nonché per la verifica dei subappaltatori..
A questo proposito, ai sensi dell'art. 39, comma 2, lettera b), L. n. 108 del 2021 (art. 50 CAD), la Presidenza del Consiglio dei ministri promuove la progettazione e la realizzazione di una Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), costituita da un'infrastruttura tecnologica che rende possibile l'interoperabilità dei sistemi informativi, finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto, per finalità istituzionali, dalle pubbliche amministrazioni e dai gestori dei servizi pubblici, nonché la condivisione dei dati tra i soggetti che hanno diritto ad accedervi.
L'ANAC deve invece individuare, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l'AgID, i dati in relazione ai quali è obbligatoria la verifica e stabilire i termini e le regole tecniche per la loro acquisizione, aggiornamento e consultazione.
A regime dovrebbero essere disponibili i fascicoli virtuali degli operatori economici idonei a poter svolgere tutte le verifiche necessarie per l'integrazione di efficacia delle aggiudicazioni e per le verifiche in sede esecutiva.
Purtroppo, la norma non indica un termine per il compimento di questo processo di semplificazione ma si limita a stabilire che le amministrazioni competenti al rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 80 debbano realizzare, mediante adozione delle necessarie misure organizzative, sistemi informatici atti a garantire alla BDNCP la disponibilità in tempo reale delle dette certificazioni in formato digitale, mediante accesso alle proprie banche dati, con modalità automatizzate mediante interoperabilità.
Inoltre costituisce oggetto di valutazione della performance il rifiuto, ovvero l'omessa effettuazione di quanto necessario a garantire l'interoperabilità delle banche dati, secondo le modalità individuate, da parte del soggetto responsabile delle stesse all'interno dell'amministrazione o organismo pubblico coinvolti nel procedimento. A tal fine, l'ANAC effettua le dovute segnalazioni all'organo di vertice dell'amministrazione o organismo pubblico.

8.8 Il nuovo art. 105 del codice dei contratti: il fascicolo virtuale degli OE subappaltatori

Al momento del deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante, l'affidatario trasmette la dichiarazione del subappaltatore attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80 e il possesso dei requisiti speciali di cui agli articoli 83 e 84. La stazione appaltante verifica la dichiarazione tramite la BDCP. È fatto salvo il deposito, questo al di fuori della BDNCP, del contratto di subappalto, da effettuarsi almeno venti giorni prima della data di effettivo inizio dell'esecuzione delle relative prestazioni.

8.9 Piattaforme interoperabili per gestire la fase della progettazione

L'art. 48, comma 6 della L. n. 108 del 2021, limitatamente agli affidamenti relativi al PNRR e PNC, promuove la previsione, da parte delle SA di criteri di valutazione delle offerte tecniche con l'assegnazione di un punteggio premiale per l'uso nella progettazione dei metodi e strumenti elettronici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture (BIM). Il BIM consente di creare e gestire i dati durante il processo di progettazione, costruzione fino alla messa in funzione dell'opera realizzata e, molto importante, ha il carattere della interoperabilità a mezzo di formati aperti non proprietari.
La norma in commento onera il MIT ad emanare, entro 30 giorni, un provvedimento contenente le regole e specifiche tecniche per l'utilizzo dei metodi e strumenti elettronici. È prevista la progressiva obbligatorietà di questa metodologia di progettazione che, per le sue caratteristiche, appare idonea anche ai fini delle comunicazioni con BDNCP. In ogni caso le predette metodologie e strumentazioni elettroniche devono garantire il collegamento con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, poiché tale obbligo è ora sancito dall'art. 111, comma 2 bis del Codice dei Contratti pubblici, appositamente aggiunto dall'art. 53, comma 5, lettera e), L. n. 108 del 2021.

8.10 La BDNCP opera anche nella fase esecutiva del contratto

L'art. 53, comma 5, lettera e), L. n. 108 del 2021 ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 111 del Codice dei Contratti pubblici. La norma stabilisce ora che debbano essere predisposte metodologie e strumentazioni elettroniche anche per i controlli di contabilità nella fase esecutiva dell'appalto: metodologie e strumentazioni elettroniche in grado di garantire il collegamento con la BDNCP, per l'invio delle informazioni dovute all'ANAC ai sensi del citato art. 213, comma 9. Tuttavia, l'operatività di questa nuova modalità è rimandata all'adozione del regolamento unico del codice dei contratti di cui all'art. 216, comma 27-octies del codice dei contratti.

8.11 Il monitoraggio nella prospettiva del Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza (PNRR)

La norma in commento pone obiettivi programmatici e, purtroppo, nell'immediato non riduce la congerie di adempimenti dovuti dalle stazioni appaltanti in materia. Piuttosto rischia di generare qualche ulteriore incertezza, atteso che la BDNCP, cui dovrebbero confluire le informazioni e i dati, non ha operatività, mentre tuttora questo compito è svolto dalla Banca Dati Centralizzata gestita dal MIT. Questa Banca dati scompare dall'art. 81 del Codice dei Contratti pubblici ma rimane indicata al precedente art.

21, comma 7, quale sito informatico ove pubblicare i piani biennali dei beni e dei servizi e i piani triennali dei lavori pubblici. Sarebbe nell'immediato assai opportuna la predisposizione di una circolare o comunque di un documento a cura di ANAC e MIT, volto a dare indicazioni operative alle stazioni appaltanti ed agli osservatori regionali, atte a gestire questa fase transitoria. L'attuazione del principio di unicità dell'invio, per il quale *"ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo e non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente"* è relegato ad un futuro di cui non sono chiare le scadenze. È questo il limite maggiore della materia qui trattata che, peraltro, ha grande rilevanza strategica tanto più oggi nella sempre più vicina prospettiva del PNRR, che ripone tutte le sue possibilità di riuscita proprio nel monitoraggio, richiesto dalla UE quale condizione *"sine qua non"* per l'ottenimento dei finanziamenti. È appena il caso di aggiungere che il colloquio e la condivisione dei dati tra gli attori del processo di e-procurement nazionale è fondamentale per ognuno dei soggetti coinvolti, comprese le stazioni appaltanti, che possono avvalersene al fine della loro programmazione, oltre che per rendere maggiormente efficienti le loro attività. Tra l'altro, se da una parte tutte le regioni italiane hanno costituito il proprio osservatorio regionale degli appalti, solo alcune di esse dispongono di una propria piattaforma e tra queste nessuna o quasi collocata nel sud Italia; parimenti, con l'eccezione della Puglia, solo alcune regioni del centro nord sono dotate di piattaforme telematiche per lo svolgimento di procedure telematiche. Vedremo se il percorso avviato dalla L. n. 108 del 2021 riuscirà a semplificare ulteriormente il processo di monitoraggio che, come si è cercato di evidenziare, rappresenta un ineludibile passaggio per contribuire a determinare le condizioni per dotarsi di una pubblica amministrazione capace di programmare e gestire le proprie risorse.

8.12 Gli acquisti informatici

Parallelamente al processo di riforma del sistema di monitoraggio, l'art. 53 della L. n. 108 del 2021 interviene anche in materia di acquisti informatici realizzati in tutto o in parte con finanziamenti derivanti dal PNRR (la norma in questo caso non richiama il PNC ma si ritiene che, pur in difetto della specifica indicazione, anche questa fonte di finanziamento sia assoggettabile al disposto della norma).
Occorre per prima cosa evidenziare che siamo in presenza di una ulteriore norma transitoria, considerato che la sua applicazione è limitata agli appalti *"la cui determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2026"*. Poiché parte della dottrina, sulla base di una lettura letterale del disposto dell'art. 32, comma 2, del D.Lgs. n. 50 del 2016, individua l'avvio dei procedimenti di affidamento nel primo atto successivo alla determina a contrarre, in questo caso la norma esplicita il *dies a quo*, appunto, nella determina a contrarre, fornendo agli operatori, almeno in questo caso, una indicazione precisa.
In applicazione della norma in commento le stazioni appaltanti possono ricorrere alla procedura negoziata anche per importi superiori alle soglie UE, per affidamenti aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi informatici, in particolare basati sulla tecnologia cloud, nonché servizi di connettività, anche ove ricorra la rapida obsolescenza tecnologica delle soluzioni disponibili, tale da non consentire il ricorso ad altra procedura di affidamento.

Quella in commento si aggiunge ad altre norme emergenziali precedentemente introdotte in materia di acquisti informatici: ci riferiamo al D.L. n. 18 del 2020, convertito in L. n. 27 del 2000, cosiddetto "Cura Italia" che aveva introdotto per le procedure da svolgersi entro il 31.12.2021 (termine stabilito dall'art. 1, comma 11, D.L. n. 183 del 2020) una prima deroga *"**ad ogni disposizione di legge** che disciplina i procedimenti di approvvigionamento, affidamento e acquisto di beni, forniture, lavori e opere, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia"*. La deroga intendeva agevolare la diffusione del lavoro agile ed era finalizzata a favorire la diffusione di servizi in rete, ivi inclusi i servizi di telemedicina, e agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, quali ulteriori misure di contrasto agli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica da COVID-19.
Si aggiunga ad essa la deroga generale introdotta dalla L. n. 120 del 2020, art. 2, (per le procedure da svolgersi entro il 30 giugno 2023) finalizzata a far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del COVID-19 ed utilizzabile anche per gli acquisti ed i servizi informatici di importo superiore alle soglie UE.
Dunque, tre norme derogatorie tra loro diverse per durata e motivazione, utilizzabili per gli acquisti informatici.
L'art. 53 della L. n. 108 del 2021 in commento disciplina anche le fasi prodromiche ed esecutive di questa particolare procedura di acquisti informatici. Il comma 2 stabilisce che al termine delle procedure di gara, le amministrazioni stipulino il contratto e avviando l'esecuzione dello stesso secondo le modalità di cui all'articolo 75, comma 3, del D.L. n. 18 del 2020, convertito in L. n. 27 del 2020, sopra citato , oltre che nel rispetto di quanto previsto dall'art. 32, commi 9 e 10, del D.Lgs. n. 50 del 2016. Per le verifiche antimafia si applica invece l'art. 3 del D.L. n. 76 del 2020, convertito in L. n. 120 del 2020: ciò consente di stipulare, approvare o autorizzare i contratti relativi ai beni, servizi e forniture, anche in base alle sole autocertificazioni presentate in sede di gara, sotto condizione risolutiva, ferme restando le verifiche successive ai fini del comprovato possesso dei requisiti da completarsi entro sessanta giorni.
Per le procedure di affidamento ritenute strategiche per assicurare il conseguimento degli specifici obiettivi di trasformazione digitale previsti dal PNRR un'apposita struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha la funzione relativa al rilascio di pareri tecnici, obbligatori e vincolanti e detta anche prescrizioni vincolanti relative alle modalità organizzative e ai tempi di svolgimento delle procedure stesse.

9. Le disposizioni regolative dei processi di utilizzo delle risorse del PNRR per l'edilizia scolastica

Il D.L. n. 77 del 2021 contiene anche una serie di disposizioni finalizzate a rafforzare e ottimizzare i processi di riqualificazione e di riassetto degli edifici di edilizia scolastica già avviati dagli enti locali grazie ai fondi specifici stanziati dal Ministero dell'Interno e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze dal 2018 ad oggi.
Il quadro normativo contenuto nell'art. 55 del decreto prevede l'utilizzo delle risorse del PNRR su due linee funzionali, con responsabilità di differenti livelli istituzionali:

1. gli interventi di nuova costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico ed educativo da realizzare nell'ambito del PNRR, per i quali i soggetti attuatori sono individuati negli enti locali;
2. le misure relative alla transizione digitale delle scuole, al contrasto alla dispersione scolastica e alla formazione del personale scolastico da realizzare nell'ambito del PNRR, ricondotte alla gestione da parte delle istituzioni scolastiche.

9.1 Le linee-guida per l'accelerazione degli interventi, le misure semplificative nei procedimenti e l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia

Al fine di accelerare l'esecuzione dell'ampia serie di azioni in materia di edilizia scolastica e di garantirne l'organicità, il Ministero dell'istruzione è chiamato a regolare lo sviluppo strategico delle attività, predisponendo linee guida tecniche suddivise in base alle principali tipologie di interventi autorizzati, con le quali individua anche i termini che gli enti locali rispettano per la progettazione, l'affidamento, l'esecuzione e il collaudo dei lavori, tenendo conto delle regole di monitoraggio e delle tempistiche definite dai regolamenti europei in materia.
Le linee guida costituiscono strumento di specificazione delle tipologie di interventi e delle tempistiche di realizzazione degli stessi (in rapporto alle macro-fasi di attuazione del PNRR), alle quali le amministrazioni locali sono tenute ad attenersi, in forza dell'esplicita individuazione delle stesse nella dinamica di governance dell'utilizzo delle risorse nel particolare settore della scuola.
In relazione ai profili procedurali, le indicazioni del Ministero dell'istruzione sono deputate a specificare anche le regole inerenti il monitoraggio definite dai regolamenti dell'Unione europea in materia, con un conseguente assetto funzionale nel quale gli enti attuatori devono tenere in particolare considerazione il rispetto dei principi del diritto eurounitario (richiesti per l'utilizzo di tali tipologie di risorse dal Regolamento 1303/2013) e le misure per il controllo sulla realizzazione degli appalti.
Qualora sia rilevata, a seguito di attività di monitoraggio, l'inerzia degli enti locali beneficiari nell'espletamento delle procedure per la progettazione e per l'affidamento dei lavori, nonché nelle attività legate all'esecuzione e al collaudo degli interventi, al fine di rispettare le tempistiche e le condizioni poste dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, e di assicurare il diritto allo studio in ambienti sicuri e adeguati, è esplicitamente disposta l'attivazione della procedura per l'esercizio dei poteri sostitutivi prevista dall'art. 12 dello stesso D.L. n. 77 del 2021.

In caso di mancato rispetto da parte delle città metropolitane, delle province e dei comuni degli obblighi e degli impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni.
In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente (nel particolare settore, quindi, il Ministro dell'Istruzione), sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti, anche avvalendosi di società partecipate da amministrazioni pubbliche (tale prefigurazione comprende anche quelle partecipate dall'ente locale inerte) o di altre amministrazioni specificamente indicate.
Il complesso di disposizioni semplificative incide anche sul percorso procedimentale comprendente le autorizzazioni che devono essere rilasciate dal Ministero dei beni culturali o dal Soprintendente in base all'articolo 21 del D.Lgs. n. 42 del 2004, qualora gli interventi di edilizia scolastica autorizzati nell'ambito del PNRR riguardino edifici con le particolari caratteristiche per la tutela declinate dalla disposizione (in special modo nei commi 4 e 5).
In tali casi l'autorizzazione è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta, anche tramite conferenza di servizi, mentre il parere del soprintendente di cui all'articolo 146, comma 8 dello stesso D.Lgs. n. 42 del 2004 sull'istanza di autorizzazione paesaggistica è reso entro trenta giorni.

9.2 L'estensione temporale dei poteri dei Sindaci (e dei Presidenti delle Province) quali commissari straordinari per l'edilizia scolastica e le disposizioni semplificative in materia di contabilità

La configurazione di un approccio strategico fortemente semplificativo in materia di interventi di edilizia scolastica si rileva anche nella parte della disposizione (art. 55, comma 1, lett. a), punto 3 del D.L. n. 77 del 2021) che estende sino al 31 dicembre 2026 l'efficacia delle norme speciali sui soggetti che possono assumere il ruolo di commissari straordinari in tale settore, stabilite dall'art. 7-ter del D.L. n. 22 del 2020 conv. in L. n. 41 del 2020.
Il particolare dato normativo assegna ai Sindaci dei Comuni e delle Città metropolitane, nonché ai Presidenti delle Province i poteri dei commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali prioritari, disciplinati dall'art. 4 del D.L. n. 32 del 2019 conv. in L. n. 55 del 2019.
La disposizione consente a tali soggetti di assumere anche direttamente le funzioni di stazione appaltante e di sviluppare le procedure di affidamento con numerose semplificazioni, comunque rispettando i principi dell'ordinamento euro-unitario e la normativa antimafia.
In questo quadro i Sindaci e i Presidenti di provincia hanno possibilità di realizzare le procedure per l'aggiudicazione di appalti per lavori sugli edifici scolastici derogando

a numerose disposizioni del D.Lgs. n. 50 del 2016.
Per tutte le procedure, indipendentemente dal valore degli appalti (quindi anche per quelli soprasoglia) i commissari hanno anzitutto possibilità di non attenersi agli obblighi di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, potendo quindi affidare appalti di lavori di valore superiore a 5.350.000 euro con il criterio del prezzo più basso, nonché hanno margine per nominare la commissione giudicatrice con modalità facilitate rispetto a quelle previste dall'art. 77 del Codice dei Contratti pubblici.
Una volta completata la procedura selettiva, i Sindaci e i Presidenti delle province possono pervenire alla formalizzazione del rapporto con l'operatore economico aggiudicatario non dovendo rispettare le tempistiche per l'aggiudicazione ed i presupposti necessari per la consegna dei lavori in via d'urgenza. In questa fase, i commissari straordinari possono anche disapplicare il termine dilatorio, riducendo il periodo intercorrente tra la formalizzazione dell'affidamento e la stipulazione del contratto: quest'ultimo passaggio può peraltro essere concretizzato senza che siano conclusi i controlli relativi ai requisiti dell'affidatario.
La disposizione del D.L. n. 22 del 2020 taglia anche i tempi di presentazione delle offerte per le gare per appalti sottosoglia svolte con la procedura aperta, prevedendo una riduzione a dieci giorni (dai quindici stabiliti dalle norme del Codice).
L'obbligo di rispetto della normativa antimafia obbliga invece i commissari straordinari a inserire nei contratti una condizione risolutiva in caso di acquisizione di informativa interdittiva.
Il quadro derogatorio riguarda anche i procedimenti espropriativi che devono essere sviluppati per consentire la realizzazione degli interventi di edilizia scolastica, assegnando ai Sindaci e ai Presidenti di Provincia la possibilità di redigere lo stato di consistenza e il verbale di immissione in possesso con la sola presenza di due rappresentanti della regione e degli enti territoriali interessati, senza necessità di alcun altro adempimento. Il conseguente decreto vale come atto impositivo del vincolo preordinato all'esproprio e dichiarativo della pubblica utilità.
In ordine alla realizzazione degli interventi i Sindaci e i Presidenti delle Province hanno possibilità di promuovere accordi di programma, di invitare alle conferenze di servizi anche soggetti privati, nonché di promuovere l'attivazione di strumenti per il reperimento delle risorse necessarie.
Al fine di facilitare la gestione dei processi di utilizzo delle risorse nell'ambito della contabilità dei soggetti attuatori, l'art. 55, al comma 1, lett. a), punto 4 del D.L. n. 77 del 2021 autorizza gli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio di bilancio, per le annualità dal 2021 al 2026, ad iscrivere in bilancio i relativi finanziamenti concessi per l'edilizia scolastica nell'ambito del PNRR mediante apposita variazione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 163 del D.Lgs. n. 267 del 2000 e dall'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118 del 2011.

9.3 Le linee di azione per la digitalizzazione delle scuole

La lettera b) del comma 1 dell'art. 55 del D.L. n. 77 del 2021 stabilisce le linee di azione per la digitalizzazione delle scuole, determinando il coinvolgimento diretto delle istituzioni scolastiche come soggetti attuatori e la conseguente responsabilizzazione degli organi direttivi delle stesse.

Per le misure relative alla transizione digitale delle scuole, al contrasto alla dispersione scolastica e alla formazione del personale scolastico da realizzare nell'ambito del PNRR, al fine di rispettare le tempistiche stabilite per l'attuazione del piano dal Regolamento Ue 2021/241 le istituzioni scolastiche, qualora non possano far ricorso agli strumenti di acquisto o negoziazione previsti dall'art. 1, comma 449 (convenzioni Consip) e comma 450 (mercato elettronico della pubblica amministrazione per gli acquisti di beni o servizi di valore compreso tra i 5.000 euro e le soglie Ue) della L. n. 296 del 2006 possono procedere anche in deroga a tale normativa nel rispetto delle disposizioni semplificative e di razionalizzazione previste dallo stesso decreto.
I dirigenti scolastici, con riferimento all'attuazione degli interventi ricompresi nel complessivo PNRR, procedono agli affidamenti applicando le disposizioni del D.L. n. 76 del 2020 conv. in L. n. 120 del 2020, anche in deroga rispetto alle più restrittive previsioni contenute nel decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 129/2018.
Il punto 4 della lett. b) del comma 1 dell'art. 55 del D.L. n. 77 del 2021 configura uno spazio di interazione piuttosto ampio tra soggetti attuatori chiamati ad intervenire per finalizzazioni diverse nelle stesse sedi, stabilendo che le istituzioni scolastiche beneficiarie di risorse destinate al cablaggio e alla sistemazione degli spazi delle scuole possono procedere direttamente all'attuazione di tali interventi di carattere non strutturale previa comunicazione agli enti locali proprietari degli edifici.
Ne deriva, pertanto, un'ampia possibilità di azione delle istituzioni, assoggettata tuttavia a un preciso obbligo comunicativo preventivo agli enti locali proprietari.

Allegato 1. Tabella procedure sottosoglia post D.L. 77 del 2021

Modulo procedurale	Servizi/Forniture	Lavori	Condizioni
Affidamento diretto	Entro i 139.000 euro (compresi servizi di ingegneria e architettura)	Entro i 150.000 euro	Libertà di scelta della SA per il percorso di individuazione dell'OE. Sollecitazione all'utilizzo di elenchi o albi di OE per l'individuazione del soggetto con cui procedere. Necessaria valutazione delle esperienze pregresse e documentate dell'OE nell'oggetto dell'appalto. Applicazione del principio di rotazione (affidatario). Pubblicazione dell'avviso di avvenuta aggiudicazione per gli affidamenti compresi tra 40.000 e 139.000 euro.
Procedura negoziata con confronto comparativo con almeno 5 OE invitati	Tra 139.000 e soglie Ue (214.000/750.000 servizi all. IX) (compresi servizi di ingegneria e architettura)	Tra 150.000 e 1.000.000 euro	Individuazione degli OE da invitare mediante indagine di mercato o ricorso a elenchi istituiti dalla SA. Individuazione degli OE da invitare tenendo conto della diversa dislocazione territoriale. Possibilità di introdurre criteri premiali per le PMI. Obbligo di pubblicazione dell'avviso di avvio della gara. Possibilità di non richiedere la garanzia provvisoria. Applicazione del principio di rotazione (affidatario e altri soggetti invitati). Pubblicazione dell'avviso di avvenuta aggiudicazione.
Procedura negoziata con confronto comparativo con almeno 10 OE invitati	No	Tra 1.000.000 euro e 5.350.000 euro	

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina, 26
00186 Roma

www.fondazioneifel.it