



Delega al Governo in materia di contratti pubblici

(C. 3514 Governo, approvato dal Senato, C. 1644 De Carlo, C. 2157 Benvenuto, C. 2516 Mura, C. 2518 Gagliardi, C. 2566 Prisco, C. 2616 Parolo, C. 2712 Ziello, C. 3433 Consiglio regionale Basilicata) – Esame della VIII° Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati

Audizione del Presidente dell'ANAC Avv. Giuseppe Busia

12 aprile 2022

Premessa

L'Autorità guarda con favore a diverse modifiche intervenute sul disegno di legge delega nel testo risultante dall'approvazione in Senato, ciò sia su un piano formale che su un piano sostanziale.

In particolare, sul piano formale, come evidenziato nella memoria trasmessa in occasione dell'Audizione del 21 ottobre 2021, l'Autorità aveva espresso alcune perplessità in ordine al fatto che talune tematiche fossero trattate in maniera troppo generica e senza scelte di campo ritenute invece essenziali, per la rilevanza degli interessi coinvolti.

La **generica formulazione** dei principi può determinare il rischio di una "**delega in bianco**" per il legislatore delegato e, per ciò stesso, in potenziale contrasto con l'articolo 76 della Costituzione.

Per tale ragione, si era evidenziata l'opportunità di porre in essere modifiche dirette a indicare con maggiore precisione i contenuti dei principi e criteri direttivi cui dovrà attenersi il legislatore delegato, anche alla luce dei moniti espressi da autorevoli organi quali il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, oltre che dalla Corte Costituzionale¹.

Il testo approvato in Senato risulta più specifico nell'indicazione dei principi e criteri direttivi e, in diversi passaggi, in linea con i rilievi sollevati dall'Autorità.

In particolare, si guarda con favore alle norme introdotte nel testo tese a salvaguardare il lavoro e la sicurezza, così come l'espresso richiamo alla tutela delle piccole e medie imprese come il richiamo ai valori della legalità e della trasparenza.

Tuttavia, come si evidenzierà più avanti nel testo, ancora taluni criteri restano generici e, rispetto ad altri, si rinviene il rischio di una normativa di attuazione di minore garanzia rispetto al quadro giuridico vigente per quanto concerne proprio i profili connessi alla tutela del lavoro, della micro, piccola e media impresa, della concorrenza e trasparenza.

¹ Si vedano, in particolare, la sentenza n. 170 del 2007, che ha consentito, in presenza di deleghe per il riassetto normativo, l'inserimento di disposizioni innovative solo nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, cioè il Governo e la sentenza n. 340 del 2007 che ha censurato l'inserimento di principi e criteri direttivi che lascino al libero apprezzamento del legislatore delegato la scelta tra le diverse opzioni.

Il riordino della disciplina dei contratti pubblici nel disegno di legge delega alla luce delle direttive UE, delle procedure di infrazione pendenti e degli obiettivi del PNRR (art. 1, comma 1)

L'articolo 1, comma 1, del disegno di legge delega stabilisce che:

Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate.

Come già evidenziato in Senato in occasione dell'audizione del 21 ottobre 2021, l'Autorità, nel condividere le finalità del disegno di legge delega, ritiene importante salvaguardare espressamente la fonte primaria costituita dal Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, di cui è indubbia la rilevante portata per la pluralità degli interessi generali e di settore dallo stesso garantiti.

Infatti, il Codice, da una parte, ha dato attuazione alle direttive europee del 2014 (per quanto, rispetto a taluni profili, vi sia necessità di un pieno adeguamento alle stesse); dall'altra parte, esso ha uniformato e aggiornato la disciplina in materia di contratti pubblici, tenendo conto anche delle urgenti istanze di apertura della concorrenza, di salvaguardia della corretta gestione delle risorse pubbliche e di prevenzione della corruzione, già oggetto di disciplina nel previgente codice (d.lgs. n. 163/2006), nella legge n. 190/2012 e nei decreti legislativi di attuazione.

Il mantenimento del Codice risponde anche alla necessità di agevolare gli operatori di settore che sul testo legislativo hanno acquisito esperienza e consolidato la loro capacità professionale.

Lo stesso PNRR dell'Italia, approvato con decisione di esecuzione del Consiglio del 6 luglio 2021, nell'individuare gli obiettivi di riforma della normativa dei contratti pubblici, richiama espressamente il Codice dei contratti di cui decreto legislativo n. 50 del 2016 e le modifiche che allo stesso devono essere apportate.

Così come evidenziato anche dinanzi al Senato, si ritiene ancora una volta di dover ribadire la necessità che il legislatore abbia come riferimento, nella predisposizione della legge delega in materia di contratti pubblici, il ricorso a un'unica fonte normativa o Codice, possibilmente il decreto legislativo n. 50 del 2016, nell'ottica di **conferire unitarietà e maggiore chiarezza** ad una normativa di per sé complessa, ma già divenuta familiare per il settore, agevolando in tal modo l'applicazione futura delle riforme legislative da parte degli operatori economici e delle stazioni appaltanti.

Come si evince dall'esperienza di questi ultimi anni, la creazione di sistemi paralleli di discipline giuridiche in materia di contratti pubblici determina incertezze interpretative e confusione.



Una seconda osservazione emerge, poi, alla luce dei più recenti rilievi sollevati dalla Commissione europea nella seconda ulteriore diffida ex art. 258 TFUE in relazione alla procedura di infrazione.

Ferma restando la normativa speciale in materia di contratti finanziati con risorse del PNRR e del PNCC, si ritiene di peculiare importanza una adeguata riflessione del legislatore, alla luce delle direttive comunitarie e dei principi in materia di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità applicabili anche ai contratti sotto soglia, in ordine alla possibilità di valutare la cessazione di normative in deroga che, emanate al fine di fronteggiare esigenze legate a motivi di urgenza, come l'emergenza pandemica nei primissimi tempi del suo sviluppo, oggi dovrebbero essere riconsiderate.

Il momento storico che stiamo vivendo, con la crisi economica cui purtroppo assistiamo, dovrebbe riportare al centro dell'attenzione il tema della concorrenza e della più ampia apertura delle procedure di gara alla partecipazione degli operatori economici, con particolare attenzione alle micro, piccole e medie imprese, in piena conformità al quadro giuridico europeo e agli stessi impegni assunti dall'Italia con il PNRR.

La compromissione del principio di massima apertura alla concorrenza che si è avuta nei momenti pandemici più difficili, oggi appare meno giustificabile, anche tenuto conto della necessità che le imprese concorrano quanto più possibile sul mercato dei contratti pubblici.

Al contempo, l'ANAC ritiene che sia necessario garantire al mercato e alla libera concorrenza il mantenimento dei presidi di controllo della legalità e legittimità dell'attività di spesa delle amministrazioni aggiudicatrici contenuti nel Codice dei contratti pubblici.

Anche sotto tale profilo, il richiamo espresso alla salvaguardia delle funzioni di vigilanza e controllo dell'Autorità si ritiene essere un segnale importante per il settore.

Si propone, pertanto, in tale sede, la seguente proposta emendativa:

- (l) *Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, **mediante la modifica del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, ovvero la creazione di un testo unico dei contratti pubblici**, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate, **prevedendo, in ogni caso, che le funzioni e i poteri di vigilanza, sanzionatori e regolatori esercitati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, attualmente previsti dal decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, siano esercitati nel rispetto dei suddetti principi.***

Il divieto di "gold plating" (art. 1, comma 2, lett. a))

a) *perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee, mediante l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ferma*



rimanendo l'inderogabilità delle misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della trasparenza, al fine di assicurare l'apertura alla concorrenza e al confronto competitivo fra gli operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, tenendo conto delle specificità dei contratti nel settore dei beni culturali, anche con riferimento alla fase esecutiva, nonché di assicurare la riduzione e la razionalizzazione delle norme in materia di contratti pubblici, con ridefinizione del regime della disciplina secondaria, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, ove necessario;

Appare meritorio che il disegno di legge delega all'art. 1, comma 1, lett. a), nel testo approvato dal Senato, individuando gli obiettivi che il legislatore delegato deve perseguire, indichi espressamente che deve rimanere ferma la *"inderogabilità delle misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della trasparenza"* così come il richiamo contenuto sia ai valori della *"legalità"* e della *"trasparenza"*, nonché alla necessità di tutelare la concorrenza *"con particolare riferimento alla tutela delle piccole e medie imprese"*.

Inoltre, il disegno di legge ribadisce l'obiettivo della stretta conformità alla normativa dettata dalle direttive europee in termini di **divieto di gold plating**, vale a dire il divieto di introdurre livelli di regolazione più restrittivi rispetto a quelli indicati dalle direttive europee.

La previsione, che non costituisce di per sé una novità nel quadro normativo vigente, non risulta, tuttavia, significativa per il legislatore delegato, in quanto **non vengono date indicazioni precise** in merito agli **spazi di discrezionalità** che le stesse direttive europee lasciano in capo agli Stati membri nell'emanazione della **disciplina di attuazione**, ad esempio con riferimento alla fase esecutiva del contratto di appalto o di concessione ed ai margini di discrezionalità rimessi alle stesse stazioni appaltanti.

Sotto diverso profilo, si condivide appieno il criterio riferito alla **riduzione e razionalizzazione delle norme** relative ai contratti pubblici, ma talune precisazioni in ordine al potere regolatorio dell'Autorità appaiono necessarie.

La legge delega del 2016 ha portato all'emanazione di un unico decreto legislativo con il contestuale affidamento all'ANAC di diversi strumenti regolatori. Successivamente, nell'ambito dei diversi interventi normativi², il decreto cd. "sblocca-cantieri" n. 32/2019 ha previsto un ritorno allo schema del regolamento governativo attuativo del Codice che, tuttavia, ad oggi non è stato ancora emanato.

Sul punto si ritiene che la prospettiva del **testo attuativo unico** sia **utile** per diversi aspetti, anche alla luce della necessità di mantenere stabili specifiche coordinate normative, mentre, per diversi altri aspetti, si reputa opportuno **mantenere e preservare anche** l'ambito della cd. **"soft law"**.

L'esperienza dell'Autorità di questi anni relativamente all'emanazione di **linee guida**, mediante l'elaborazione di schemi di bandi/contratti tipo, la diffusione di informazioni tecniche e di buone prassi - avvenuta sempre previo confronto con gli operatori del settore -

² Cfr. decreto sblocca-cantieri n. 32/2019 convertito in legge n. 55/2019; decreto legge n. 76/2020 convertito in legge n. 120/2020; decreto legge n. 77/2021 convertito in legge n. 108/2021.



dimostra come l'**attività di regolazione svolta dall'ANAC³**, non necessariamente di carattere **vincolante**, sia sempre connotata da un **elevato livello di partecipazione e di flessibilità applicativa**, che garantisce un più rapido ed efficace adeguamento alle mutevoli esigenze del settore.

Con specifico riferimento all'adozione di linee guida, l'**ANAC ha sempre chiesto ed acquisito** l'autorevole **contributo** giuridico del **Consiglio di Stato**, pur in assenza di uno specifico onere in tal senso, anche nei casi in cui la disciplina del Codice si era limitata a prevedere procedure di impatto e di analisi della regolamentazione.

D'altra parte, l'Autorità esercitava un potere regolatorio già nella vigenza del d.lgs. 163/06, anche se non previsto espressamente da alcuna norma e gli atti di indirizzo adottati costituivano punti di riferimento per il mercato e per gli operatori di settore. Il d.lgs. 50/2016 ha riconosciuto tale *best practice*, prevedendone un rafforzamento, fino a farla diventare una fonte normativa.

Pertanto, l'Autorità ritiene necessario che il disegno di legge delega richiami espressamente il potere di regolazione flessibile ad essa attribuito al fine di garantire semplificazione e flessibilità alla normativa di attuazione del Codice dei contratti e di offrire strumenti di standardizzazione delle attività di gara poste in essere dalle stazioni appaltanti.

Si propone la seguente modifica del criterio direttivo in commento, volta a stabilire che la ridefinizione della disciplina secondaria da parte dell'ANAC sia contrassegnata da un costante supporto dei soggetti a vario titolo coinvolti:

- (II) a) *perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee, mediante l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ferma rimanendo l'inderogabilità delle misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della trasparenza, al fine di assicurare l'apertura alla concorrenza e al confronto competitivo fra gli operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, tenendo conto delle specificità dei contratti nel settore dei beni culturali, anche con riferimento alla fase esecutiva, nonché di assicurare la riduzione e la razionalizzazione delle norme in materia di contratti pubblici, con ridefinizione del regime della disciplina secondaria, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, ove necessario, **fermo restando il previo espletamento di procedure di pubblica consultazione e previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, nell'esercizio del potere regolatorio di ANAC;***

³ L'art. 1, comma 1, l. n. 11/2016 aveva indicato tra i principi e i criteri direttivi alla lettera t) l'attribuzione all'ANAC di compiti concernenti l'«adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante e fatta salva l'impugnabilità di tutte le decisioni e gli atti assunti dall'ANAC innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa»; alla lett. u) la legge delega aveva indicato l'individuazione dei casi in cui, «con riferimento agli atti di indirizzo di cui alla lettera t), l'ANAC, immediatamente dopo la loro adozione, trasmette alle Camere apposite relazioni».



La qualificazione delle stazioni appaltanti e la centralizzazione della domanda (art. 1, comma 2, lett. b))

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

Il tema della **qualificazione e del rafforzamento delle stazioni appaltanti** oggetto del criterio in esame è un **tema annoso**, che non ha ancora trovato una soluzione soddisfacente.

Sebbene la spinta alla centralizzazione sia iniziata nel nostro Paese sin dal 1997 con la creazione di Consip, neppure l'intervento del diritto eurounitario è riuscito ad incidere sostanzialmente sulla quantità dei centri di acquisto: si annoverano, ad oggi, ancora circa 32.000 stazioni appaltanti, spesso molto piccole, che generano inefficienze e dispersioni.

Neppure il legislatore nazionale – che nel 2010 aveva previsto la creazione di centrali di committenza di ambito regionale – sembra aver maturato una chiara consapevolezza della centralità del tema, se solo si pensa che l'unica norma codicistica che limitava la capacità di contrattare dei Comuni non capoluogo di provincia, imponendo di ricorrere a centrali di committenza o ad enti aggregatori, è stata ripetutamente sospesa e, tuttora, ne è limitato l'ambito di applicazione⁴.

L'attuale disciplina codicistica del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti – basata su requisiti, anche premianti, tra cui strutture organizzative stabili, formazione e aggiornamento del personale, numero di gare svolte nel quinquennio, rispetto dei tempi e dei costi di esecuzione – pur in linea con le direttive europee, non ha trovato definitiva attuazione, essendo ancora condizionata dalla disciplina transitoria⁵.

⁴ La sospensione della vigenza dell'art. 37, comma 4 del d.lgs. n. 50/2016 è stata disposta dapprima con il d.l. n. 32/2019 fino al 31/12/2020 e confermata con il d.l. n. 76/2020 e con il d.l. n. 77/2021 fino al 30/06/2023. L'art. 1, comma 1, lett. a) del d.l. n. 32/2019 – come modificato dall'art. 51, d.l. n. 77/2021 – prevede che l'art. 37, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 è sospeso «per i comuni non capoluogo di provincia, quanto all'obbligo di avvalersi delle modalità ivi indicate, limitatamente alle procedure non afferenti agli 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 dalle risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui all'articolo 1 del decreto - legge 6 maggio 2021, n. 59. 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 capoluogo di provincia».

⁵ La disciplina transitoria di cui all'art. 216, comma 10, d.lgs. n. 50/2016 rinvia ad una risalente normativa: art. 9, d.l. n. 66/2014, conv. con l. n. 89/2014 e DPCM 11 novembre 2014. Il DPCM 11/11/2014 detta i «Requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, insieme con il relativo elenco recante gli oneri informativi».



In tale ambito l'**Autorità** - cui è affidata la gestione dell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, confermata dal recente decreto-legge cd. Semplificazioni (d.l. n. 76/2020) - immagina di poter offrire **un contributo qualificato** ai fini della semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo di riferimento, contributo in parte già compendiato nell'atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 8 del 7 novembre 2020.

In tale sede, infatti, si era proceduto con la formulazione di alcune proposte di modifica dei requisiti di iscrizione, evidenziando la necessità di una effettiva competenza dell'ente aggregatore rispetto alle categorie merceologiche oggetto delle gare.

L'**esigenza di una riforma** degli aspetti organizzativi e della qualificazione professionale delle amministrazioni operanti nel settore degli appalti - soprattutto per quanto riguarda le competenze tecniche - **risulta oggi imprescindibile** in ragione degli **specifici obiettivi** in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsti dal **PNRR**.

Proprio in vista dell'attuazione degli obiettivi del PNRR (**Milestone - M1C1 - 71**), l'Autorità ha sottoscritto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri un protocollo d'intesa ai fini dell'attuazione di un sistema sperimentale teso alla qualificazione delle stazioni appaltanti e che tiene conto dell'attuale normativa concernente i requisiti richiesti ai fini della qualificazione stessa. Ai sensi dell'art. 8 del Protocollo d'intesa è stato istituito un Tavolo tecnico permanente per l'attuazione del sistema di qualificazione sperimentale, che prevede che (art. 6 del Protocollo) l'ANAC, sentita la PCM, adotti delle Linee guida recanti *"le modalità operative per l'attuazione - anche a fasi progressive - del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici"*. Come indicato nel Protocollo, *"Le linee guida forniscono alle amministrazioni interessate le modalità di richiesta alle stazioni appaltanti dei dati non presenti nella Banca Dati nazionale dei Contratti Pubblici, nonché le indicazioni operative, anche tramite check list, sulle attività da svolgere per la verifica di sussistenza dei requisiti di qualificazione, al fine di consentire alle stazioni appaltanti e alle centrali di committenza di prepararsi in anticipo rispetto all'entrata in vigore della predetta riforma"*.

La transizione sul digitale del ciclo di vita degli appalti, che si compendia nella Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici, gestita dall'ANAC e che rappresenta, ancora una volta, un fattore trainante di innovazione, diviene essenziale per l'attuazione del sistema di qualificazione.

Considerati gli impegni assunti con il PNRR, si ritiene che il criterio debba essere pienamente in linea con gli stessi. A tale riguardo si segnala che anche la **14^a Commissione Permanente (Politiche dell'Unione europea)** nell'esprimere il parere sul disegno di legge in data 09/11/2021 aveva tra l'altro indicato alla Commissione di valutare: *"la necessità di rendere coerenti i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge con tutti gli impegni assunti con la riforma 1.10, numero progressivo M1C1-70, contenuta nel PNRR. la legge delega, secondo il PNRR, deve dettare quantomeno i principi e criteri direttivi volti a: i. ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti: 1) stabilendogli elementi di base del sistema di qualificazione, 2) imponendo la*



realizzazione di una e-platform come requisito di base per partecipare alla valutazione nazionale della procurement capacity, 3) conferendo all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) il potere di riesaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di procurement capacity (tipi e volumi di acquisti), 4) stabilendo incentivi all'uso delle centrali di committenza professionali esistenti; ii. semplificare e digitalizzare le procedure delle centrali di committenza; iii. definire le modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e definire i requisiti di interoperabilità e interconnettività; iv. ridurre progressivamente le restrizioni al subappalto. Ferma restando l'adozione della legge delega entro il secondo trimestre del 2022, la riforma 1.10, numero progressivo M1C1-73, del PNRR fissa la scadenza del primo trimestre del 2023 per l'entrata in vigore dei decreti legislativi (...)"

Tale parere risulta pienamente in linea con quanto l'Autorità ha recentemente evidenziato e proposto in una missiva indirizzata all'attenzione del Ministro Giovannini, contenente un emendamento testo a modificare parzialmente il criterio di delega in parola, allo scopo di assicurare la piena conformità della delega agli obiettivi e interventi del PNRR.

Sotto altro profilo, si manifestano perplessità circa la possibilità di trattare allo stesso modo i settori ordinari e i settori speciali. L'attuale articolo 38, comma 10, esclude dall'ambito di applicazione della disciplina sulla qualificazione delle stazioni appaltanti gli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici (oltre agli altri soggetti privati chiamati ad applicare il Codice). La modifica introdotta al testo dal Senato sembra estendere l'ambito di applicazione del sistema di qualificazione anche agli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici. Ciò può creare dei problemi in quanto è volta a regolare l'attività di imprese che operano nei settori speciali in virtù di diritti speciali o esclusivi, imponendo loro, in caso di mancata qualificazione di doversi rivolgere ad altre stazioni appaltanti qualificate.

Alla luce di quanto sopra esposto, quindi, si porta all'attenzione del legislatore la seguente proposta emendativa che modificherebbe il criterio di delega nel senso di seguito prospettato:

- (III) *b) ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione **e centralizzazione** delle stazioni appaltanti, **affendenti ai settori ordinari e ai settori speciali, nonché in materia di requisiti necessari all'iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate e delle centrali di committenza istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione, prevedendo la realizzazione di una piattaforma digitale come requisito di base per la partecipazione alla valutazione nazionale della capacità in termini di tipologie e volumi di acquisti**, al fine di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche; definizione delle modalità di monitoraggio dell'accorpamento e della riorganizzazione delle stazioni appaltanti; potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti, anche mediante la previsione di specifici percorsi di formazione, con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano a servizio degli enti locali; **conferimento all'Autorità nazionale anticorruzione del potere di vigilare sul sistema di qualificazione e di riesaminare la qualificazione delle***



stazioni appaltanti in termini di tipologie e volumi di acquisti effettuati nonché del potere di aggiornare i requisiti necessari all'iscrizione e i requisiti premianti;

Suddivisione in lotti (art. 1, comma 2, lett. c))

Il disegno di legge delega, come approvato al Senato, introduce un espresso richiamo al principio del divieto di suddivisione in lotti, introducendo il seguente criterio di cui alla nuova lett. c) dell'art. 1, comma 2:

c) previsione, al fine di favorire la partecipazione da parte delle micro e piccole imprese, della possibilità di procedere alla suddivisione degli appalti in lotti sulla base di criteri qualitativi o quantitativi, nonché del divieto di accorpamento artificioso dei lotti, in coerenza con i principi dello Small Business Act, di cui alla comunicazione della Commissione europea (COM (2008) 394 definitivo), del 25 giugno 2008, anche al fine di valorizzare le imprese di prossimità;

Sul punto si esprime apprezzamento rispetto all'intenzione del Senato di aver introdotto un esplicito riferimento alla questione legata all'individuazione dei lotti e un chiaro riferimento alla partecipazione alle gare delle piccole e medie imprese.

Tuttavia, l'Autorità non può esimersi dal fare presente che la disciplina attualmente vigente in tema di suddivisione dei lotti (articolo 51 del d.lgs. n. 50/2016) stabilisce l'obbligo di procedere a tale suddivisione, derogabile previa esplicita motivazione da addursi da parte della stazione appaltante.

Al contrario, la formulazione del nuovo criterio in esame parla di una "possibilità" di procedere in tal senso.

Per tale ragione, considerata l'esaustività della disciplina codicistica e tenuto conto della normativa comunitaria, nonché avuto riguardo al livello di tutela riservato ai destinatari della stessa, l'Autorità invita la Commissione a valutare l'opportunità di procedere ad una modifica essenzialmente diretta a conformarsi a quanto già previsto dal citato articolo 51, al fine di non rischiare di effettuare passi indietro rispetto a quanto attualmente previsto dall'ordinamento nazionale.

Si propone, pertanto, la seguente modifica emendativa:

- (IV) *c) previsione, al fine di favorire la partecipazione da parte delle micro e piccole imprese, ~~della possibilità~~ di procedere alla suddivisione degli appalti in lotti sulla base di criteri qualitativi o quantitativi, **ovvero di motivare la decisione di non suddividere l'appalto in lotti**, nonché del divieto di accorpamento artificioso dei lotti, in coerenza con i principi dello Small Business Act, di cui alla comunicazione della Commissione europea (COM (2008) 394 definitivo), del 25 giugno 2008, anche al fine di valorizzare le imprese di prossimità;*



Contratti sotto soglia (art. 1, comma 2, lett. d))

Il disegno di legge delega AC 3514, in linea con le considerazioni espresse dall'Autorità, richiama principi imprescindibili che devono trovare applicazione, secondo le indicazioni della Commissione europea, anche ai contratti sotto soglia, indicando come principi e criteri direttivi:

d) semplificazione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, nel rispetto dei principi di pubblicità, di trasparenza, di concorrenzialità, di non discriminazione, di proporzionalità, nonché di economicità, di efficacia e di imparzialità dei procedimenti e della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali, nonché previsione del divieto per le stazioni appaltanti di utilizzare, ai fini della selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate;

Rispetto alla nuova formulazione del criterio in parola, si esprime apprezzamento per il recepimento da parte del Senato della proposta avanzata dall'Autorità in sede di audizione, rispetto alla necessità di recepire i principi di derivazione euro unitaria, anche nell'ambito dei contratti sotto soglia. Come avuto modo di affermare in altra sede, infatti, la disciplina dei **contratti pubblici sotto la soglia** di rilevanza comunitaria deve, necessariamente, **tenere conto dei principi di concorrenza, pubblicità e imparzialità** tutelati dai Trattati dell'Unione europea e dalle norme interne di rango costituzionale, poste a tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Costituzione)⁶.

Del resto, anche la direttiva 24/2014/UE, al **considerando (1)**, riferito in generale agli appalti pubblici, indica che l'**aggiudicazione dei contratti** da parte delle autorità degli Stati membri deve **rispettare** i principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e, in particolare, la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, nonché i principi che ne derivano, come la **parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza**.

I medesimi «*criteri di massima semplificazione e rapidità dei procedimenti, salvaguardando i principi di trasparenza e imparzialità della gara*» sono stati recepiti nell'attuale Codice dei contratti pubblici e, in qualche modo, attuati mediante la regolazione flessibile predisposta dall'Autorità⁷.

⁶ Già nella Comunicazione interpretativa 2006/C 179/02 relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non - o solo parzialmente - disciplinate dalle direttive appalti pubblici, la Commissione aveva richiamato l'insieme di norme fondamentali per l'aggiudicazione degli appalti pubblici, come definite nella giurisprudenza della Corte di giustizia, derivanti direttamente dalle disposizioni e dai principi del Trattato, quali i principi di uguaglianza di trattamento e di non discriminazione in base alla nazionalità, comportanti un obbligo di trasparenza consistente nel «garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione» (Corte di giustizia, 7 dicembre 2000, Telaustria - Telefonades, causa C-324/98, par. 62; e causa Parking Brixen, paragrafo 49). Analoghe considerazioni la Commissione ha espresso anche con riferimento alle concessioni nella Comunicazione 2000/C 121/02.

⁷ Si tratta delle Linee Guida n. 4, di attuazione del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016, successivamente aggiornate al Decreto



Si ritiene, tuttavia, **non condivisibile l'aver omesso il principio di rotazione** a garanzia della partecipazione degli operatori economici e del loro alternarsi negli affidamenti sotto soglia. Inoltre, escludere in maniera assoluta il **ricorso al sorteggio** può determinare un aumento eccessivo della discrezionalità delle stazioni appaltanti, trattandosi di una soluzione che, come indicato dall'Autorità nelle linee guida n. 4, può intervenire nei casi in cui la stazione appaltante non sia in grado, nell'indagine di mercato o nella costituzione dell'elenco dei fornitori, di trovare criteri di ulteriore selezione degli operatori da invitare.

Anche la **disciplina** dei contratti pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria è **stata più volte modificata**, sotto diversi profili, da svariati provvedimenti, anche di emergenza: dal decreto legge "Sblocca-cantieri" del 2019 che, tra l'altro, ha previsto un regolamento ministeriale quale fonte secondaria attuativa delle norme in esame⁸; il successivo decreto Semplificazioni del 2020 (d.l. n. 76/2020) e il decreto Semplificazioni del 2021 (d.l. n. 77/2021) che - dettando un regime in deroga di natura temporanea - hanno nuovamente modificato la disciplina del sotto-soglia, innalzando ulteriormente le soglie entro le quali sono consentiti gli affidamenti diretti, riducendo il numero di operatori consultabili e ampliando le possibilità di ricorso alla procedura negoziata rispetto alla procedura aperta.

Pertanto, risulta **necessario**, in relazione a questo specifico settore, **perseguire** non solo la finalità di **semplificazione** espressa, pur in modo generico, dal criterio di delega in esame, ma, soprattutto, la **stabilizzazione della disciplina di riferimento**, che restituisca sicurezza agli operatori del settore.

In prospettiva, nell'ambito dell'esercizio della delega si ritiene, quindi, auspicabile la **predisposizione di un'apposita norma** che disciplini il settore, declinando in modo concreto i confini del rispetto dei principi di matrice eurounitaria introdotti in prima lettura.

Si propone, pertanto, la seguente modifica:

- (V) *d) semplificazione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, nel rispetto dei principi di pubblicità, di trasparenza, di concorrenzialità, **di rotazione**, di non discriminazione, di proporzionalità, nonché di economicità, di efficacia e di imparzialità dei procedimenti e della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali, nonché previsione del divieto per le stazioni appaltanti di utilizzare, ai fini della selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate;*

Legislativo 19 aprile 2017, n. 56 con delibera del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018, e poi con delibera del Consiglio n. 636 del 10 luglio 2019, recependo anche le indicazioni della Commissione nella procedura di infrazione n. 2218/2273.

⁸ L'art. 36, comma 7, d.lgs. n. 50/2016, come modificato con il d.l. n. 32/2019 (conv. con l. n. 55/2019) prevede: «Con il regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, sono stabilite le modalità relative alle procedure di cui al presente articolo, alle indagini di mercato, nonché per la formazione e gestione degli elenchi degli operatori economici. Nel predetto regolamento sono anche indicate specifiche modalità di rotazione degli inviti e degli affidamenti e di attuazione delle verifiche sull'affidatario scelto senza svolgimento di procedura negoziata. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, si applica la disposizione transitoria ivi prevista». Ai sensi dell'art. 216, comma 27-octies, d.lgs. n. 50/2016, nelle more dell'adozione del regolamento unico di attuazione del codice, rimangono in vigore e restano efficaci le linee guida e i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli 24, comma 2, 31, comma 5, 36, comma 7, 89, comma 11, 111, commi 1 e 2, 146, comma 4, 147, commi 1 e 2, e 150, comma 2, in quanto compatibili con il codice e non oggetto delle procedure di infrazione nn. 2017/2090 e 2018/2273.



Tecnologie verdi e digitali (art. 1, comma 2, lett. e))

e) semplificazione delle procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca, anche al fine di conseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, e di incrementare il grado di ecosostenibilità degli investimenti pubblici e delle attività economiche secondo i criteri di cui al regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020; previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi, da rispettare obbligatoriamente, differenziati per tipologie ed importi di appalto e valorizzati economicamente nelle procedure di affidamento, e l'introduzione di sistemi di rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali; in seguito all'emanazione di nuovi decreti ministeriali in materia di criteri ambientali minimi, previsione di un periodo transitorio con tempi congrui per l'avvio della relativa applicazione;

L'Autorità esprime il proprio apprezzamento per le modifiche introdotte in sede di prima lettura al Senato, le quali sono esplicitamente volte a rafforzare gli obiettivi di tutela dell'ambiente e di implementazione delle tecnologie verdi e digitali nell'ambito dei contratti pubblici.

Tutto ciò, del resto, si pone in linea di continuità con quanto proposto dall'Autorità in sede di audizione presso la competente Commissione parlamentare del Senato.

In quell'occasione, infatti, si era avuto modo di constatare che tale criterio – peraltro già prefigurato in precedenza⁹ – ha ad oggetto un aspetto, quale quello delle tecnologie verdi e digitali, attraverso il quale **assume concretezza il valore strategico** rivestito dalla disciplina in tema di **contratti pubblici**.

Per tale ragione, l'Autorità aveva posto l'accento sulla necessità che si tenesse in debito conto la possibilità di introdurre una previsione circa l'obbligo di inserimento nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto ministeriale, stabilendo criteri premianti per gli operatori economici, anche ai fini dell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Si ritiene, dunque, che il Senato abbia opportunamente modificato il criterio nel senso auspicato dall'Autorità.

Regime obbligatorio di revisione dei prezzi (art. 1, comma 2, lett. f))

⁹ Conformemente alle previsioni delle direttive europee del 2014 (artt. 67-68 dir. 24/2014/UE), anche il tema dei criteri ambientali minimi ha trovato espressa menzione nella legge delega n. 11 del 2016 (art. 1, comma 2, lett. p), che ha previsto l'adozione di misure volte a garantirne il rispetto e la valorizzazione nelle gare pubbliche, prevedendo anche il ricorso al criterio di aggiudicazione basato sui costi del ciclo di vita e stabilendo un maggiore punteggio per i beni, i lavori e i servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente.



Il disegno di legge A.C. 3514 ha introdotto un nuovo criterio direttivo riferito alla disciplina del regime obbligatorio della revisione dei prezzi indicando alla lett. f) dell'art. 1, comma 2, del seguente tenore:

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

L'Autorità condivide l'intenzione mostrata dal legislatore nell'aver voluto introdurre il criterio in parola, che si pone in linea sia con il recente aggiornamento del "bando tipo digitale" per tutte le stazioni appaltanti, nel quale è stato previsto l'obbligo di inserimento nei bandi di gara delle clausole di revisione dei prezzi, sia con la disciplina, seppur di carattere provvisorio, contenuta nel convertito decreto cd. "Ristori-ter" (d.l. n. 4/2022, art. 29).

La tematica della revisione dei prezzi nel settore dei lavori, infatti, è stata oggetto di attenzione da parte di Governo e Parlamento, i quali sono intervenuti in diverse occasioni emanando una serie di disposizioni, di carattere transitorio e derogatorio.

Il riferimento è, in particolare, all'articolo 1-septies del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (decreto c.d. "Sostegni-bis")¹⁰, al citato articolo 29 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (decreto c.d. "Ristori-ter")¹¹, all'articolo 25 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 e all'articolo 23 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, entrambi attualmente in fase di conversione parlamentare¹².

Da ultimo, peraltro, alla luce di quanto stabilito dai commi 1 e 2 del citato articolo 1-septies¹³, è stato emanato apposito decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità

¹⁰ L'articolo 1-septies del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (decreto c.d. "Sostegni-bis") convertito, con modificazioni, in legge 23 luglio 2021, n. 106, ha previsto dei meccanismi di compensazione per i prezzi dei materiali da costruzione applicabili in deroga alla normativa sui contratti pubblici (art. 106, d.lgs. n. 50/2016), e la relativa istituzione di un Fondo per l'adeguamento dei prezzi.

¹¹ L'articolo 29 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (decreto c.d. "Ristori-ter") convertito, con modificazioni, con la legge 28 marzo 2022, n. 25, ha previsto che fino al 31 dicembre 2023, in relazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, i cui bandi o avvisi siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto, "a) è obbligatorio l'inserimento, nei documenti di gara, delle clausole di revisione dei prezzi previste dall'articolo 106, comma 1, lettera a), primo periodo, del codice dei contratti pubblici, fermo restando quanto previsto dal secondo e dal terzo periodo del medesimo comma 1; b) per i contratti relativi ai lavori, in deroga all'articolo 106, comma 1, lettera a), quarto periodo, del codice dei contratti pubblici, le variazioni di prezzo dei singoli materiali da costruzione, in aumento o in diminuzione, sono valutate dalla stazione appaltante soltanto se tali variazioni risultano superiori al cinque per cento rispetto al prezzo rilevato nell'anno di presentazione dell'offerta. In tal caso, si procede a compensazione, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il cinque per cento e comunque in misura pari all'80 per cento di detta eccedenza" (art. 29, c. 1).

¹² L'articolo 25 del d.l. n. 17/2022 prevede che, al fine di fronteggiare gli aumenti dei prezzi di alcuni materiali da costruzione, sia incrementato il Fondo di cui all'articolo 1-septies del d.l. n. 73/2021, prevedendo una procedura di compensazione anche in deroga alla disciplina ordinaria di cui al Codice dei contratti pubblici. L'articolo 23 del d.l. n. 21/2022 interviene nuovamente sulla questione stabilendo la possibilità che il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili – in relazione alle domande di accesso al citato Fondo per l'adeguamento dei prezzi ex articolo 1-septies – possa riconoscere, seppur con specifici limiti, "un'anticipazione pari al 50 per cento dell'importo richiesto", allo scopo di riequilibrare gli effetti economici derivanti dagli aumenti dei prezzi di alcuni materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici. Si prevede, altresì, un ulteriore incremento della dotazione del Fondo.

¹³ Tali disposizioni stabiliscono che il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili proceda, entro il 31 ottobre 2021 e il 31 marzo 2022, con proprio decreto alla rilevazione delle variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, superiori all'8 per cento, verificatesi



sostenibili sottoscritto dal Ministro, On. Giovannini, in data 05 aprile 2022, avente ad oggetto la ripartizione del Fondo di cui all'articolo 1-septies, comma 8, del d.l. n. 73/2021 tra le categorie delle "piccole", "medie" e "grandi" imprese, nonché modalità operative per la presentazione e gestione delle istanze di compensazione.

L'Autorità ha già avuto modo di osservare che la necessità di attuare i numerosi interventi pianificati, soprattutto nell'ipotesi di utilizzo dei fondi del PNRR, debba necessariamente tenere in debito conto del fenomeno del crescente aumento dei costi di molti materiali da costruzione nel settore della contrattualistica pubblica e riguardanti non solo i lavori, ma anche i servizi e le forniture, senza la previsione di adeguati strumenti di revisione dei prezzi. Tutto ciò presenta un impatto sia sui contratti in corso sia su quelli in fase di aggiudicazione, a danno degli operatori economici qualora non si rintraccino meccanismi di adeguamento dei prezzi chiari e suscettibili di applicazione tempestiva.

L'Autorità ha recentemente inviato una nota scritta ai Ministri delle infrastrutture e dello Sviluppo Economico nonché al Presidente della 5^a Commissione del Senato chiedendo un intervento normativo che stabilisca un meccanismo di compensazione dei prezzi anche per i servizi e le forniture.

La disciplina prevista in materia dal Codice dei contratti pubblici prefigura alcuni meccanismi di revisione dei prezzi nell'ipotesi in cui le modifiche *"(...) sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi. Tali clausole fissano la portata e la natura di eventuali modifiche nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate, facendo riferimento alle variazioni dei prezzi e dei costi standard, ove definiti."* (articolo 106, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 50/2016).

Il citato articolo 106 prevede alcune indicazioni specifiche per i lavori – seppur non esenti da aspetti applicativi problematici segnalati in passato dall'Autorità – mentre fornisce una cornice normativa "flessibile", in termini di adeguamento, per i servizi e le forniture.

Il protrarsi di uno scenario nazionale emergenziale essenzialmente derivante, tra gli altri dal perdurare della situazione pandemica e del conflitto ucraino, ha condotto ad un inasprimento dei caratteri del fenomeno sopra evidenziato dell'aumento dei prezzi.

Per quanto riguarda i contratti di servizi e fornitura vengono riproposte condizioni simili a quelle rilevate per i contratti di lavori che, tuttavia, non si ritengono del tutto sufficienti, proprio in quanto i forti rincari dei prezzi hanno minato la stabilità del quadro economico dei contratti, finendo per rendere affatto remunerativa la prosecuzione degli stessi e per creare una sorta di squilibrio contrattuale.

Alla luce del quadro esposto, nonché dell'esigenza che i fondi del PNRR vengano utilmente impiegati a valle della fisiologica conclusione delle procedure di aggiudicazione, l'Autorità ribadisce l'imprescindibilità di un intervento del legislatore diretto a contemplare un meccanismo di compensazione dei prezzi anche per servizi e le forniture, comprensivi di una percentuale di scostamento, nonché di modalità operative e i limiti al suo utilizzo.

rispettivamente nel primo e nel secondo semestre dell'anno 2021, dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi e che per detti materiali si fa luogo a compensazioni, in aumento o in diminuzione, nei limiti di cui ai commi 3, 4, 5 e 6 del medesimo articolo 1-septies.

La previsione di adeguate clausole di adeguamento dei prezzi che tengano in debito conto dei costi reali, attraverso un'indicizzazione dei valori da inserirsi all'interno del bando di gara contribuirebbe, da un lato, allo sviluppo di meccanismi trasparenti e sicuri di indicizzazione, favorendo un'autentica libera concorrenza e apertura al mercato e, per altro verso, permetterebbe di evitare il rischio che le gare non abbiano, all'esito, soggetti aggiudicatari, ovvero che si ritrovino a partecipare esclusivamente soggetti che chiederanno varianti con aumento dei prezzi, con l'ulteriore rischio che la prestazione in questione non venga adempiuta.

Misure a tutela del lavoro e clausole sociali (art. 1, comma 2, lett g))

g) previsione della facoltà ovvero dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire, nei bandi di gara, avvisi e inviti, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove riguardi beni culturali, e nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali con le quali possono essere indicati, come requisiti necessari o premiali dell'offerta, criteri orientati tra l'altro a:

- 1) promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato;*
- 2) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare;*
- 3) promuovere meccanismi e strumenti anche di premialità per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità;*

L'Autorità constata come il criterio in esame sia stato oggetto di comprensibili e auspiccate modifiche dirette a prevedere che il sistema di tutele economiche e di tipo normativo, anche rispetto al lavoro irregolare, previsto per i soggetti dipendenti dell'appaltatore sia stato esteso anche ai lavoratori in regime di subappalto.

Tuttavia, è necessario fare presente che nel testo attuale permane la criticità, segnalata in precedenza dall'Autorità, circa la previsione "*della facoltà ovvero dell'obbligo*" per la stazione appaltante di prevedere specifiche clausole sociali.

In altri termini, si ribadisce che il criterio direttivo relativo all'inserimento della **clausola sociale** nei bandi di gara – peraltro già contemplato nel vigente quadro normativo di



riferimento sia a livello normativo¹⁴ che nell'ambito degli strumenti di *soft law*¹⁵ – nella sua attuale formulazione non sembra chiarire i casi in cui la previsione di clausole sociali rappresenti un obbligo ovvero una facoltà a disposizione delle stazioni appaltanti.

Per tale ragione, si rischia di effettuare **un passo indietro** rispetto alle garanzie apprestate dalla legislazione vigente in relazione alla tutela del lavoro e dell'occupazione.

A ciò si aggiunga quanto già espresso in precedenza circa il fatto che tale criterio **potrebbe non essere del tutto in linea con i principi comunitari** espressi nella Direttiva 2014/24/UE, che ha riconosciuto lavoro e occupazione come strumenti di integrazione nella società e di raggiungimento delle pari opportunità, tanto da indicare la necessità di una legislazione nazionale che garantisca il rispetto degli obblighi in materia di diritto del lavoro, anche mediante l'inserimento di specifiche clausole contrattuali che assicurino il rispetto dei contratti collettivi e la previsione di una vigilanza in materia relativa a tutte le fasi della procedura di appalto.

Alla luce di quanto espresso si suggerisce, dunque, la seguente modifica:

- (VI) g) *previsione dell'obbligo, **almeno nei casi previsti dalla contrattazione collettiva e con particolare riguardo ai servizi ad alta intensità di manodopera**, per le stazioni appaltanti di inserire, nei bandi di gara, avvisi e inviti, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove riguardi beni culturali, e nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali con le quali possono essere indicati, come requisiti necessari o premiali dell'offerta, criteri orientati tra l'altro a:*
- 1) *promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato;*
 - 2) *garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare;*
 - 3) *promuovere meccanismi e strumenti anche di premialità per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità;*

¹⁴ La legge delega n. 11 del 2016 che prevedeva, in particolare per gli appalti ad alta intensità di manodopera, «l'introduzione di «clausole sociali» volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prendendo a riferimento, per ciascun comparto merceologico o di attività, il contratto collettivo nazionale di lavoro che presenta le migliori condizioni per i lavoratori (...)». Dal canto suo, l'art.50 del d.lgs. n.50/2016, come modificato con il d.lgs. n. 56/2017, stabilisce che: «Per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscono, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. I servizi ad alta intensità di manodopera sono quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto». Inoltre, il d.l. n. 76/2020 ha modificato l'art. 36, comma 1 ("Contratti sotto soglia") del d.lgs. n. 50/2016 sostituendo la previsione secondo cui "Le stazioni appaltanti possono, altresì, applicare le disposizioni di cui all'articolo 50" con la seguente: "Le stazioni appaltanti applicano le disposizioni di cui all'articolo 50".

¹⁵ La relativa disciplina attuativa, recata dall'art.50 dell'attuale Codice dei contratti è stata oggetto di esame e precisazione da parte di questa Autorità con le Linee guida n. 13 recanti "La disciplina delle clausole sociali", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 114 del 13.2.2019, nelle quali è stato chiarito che, in conformità all'orientamento dominante in giurisprudenza, l'applicazione della clausola sociale non comporta un generalizzato obbligo di assorbimento del personale utilizzato dall'impresa uscente, dovendo tale obbligo essere armonizzato con l'organizzazione aziendale del nuovo affidatario.

Digitalizzazione e informatizzazione delle procedure – Commissari di gara – Riduzione oneri documentali e economici (articolo 1, comma 2, lett. i))

L'articolo 1, comma 2, lett. i) prevede:

i) riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti, anche attraverso la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure, la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico, il superamento dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici, il rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione e la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, nonché di quelli relativi al pagamento dei corrispettivi e degli acconti dovuti in favore degli operatori economici, in relazione all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori e allo stato di svolgimento delle forniture e dei servizi;

Si esprime un vivo apprezzamento per l'espresso richiamo che il testo del disegno di legge delega, nel testo approvato al Senato, opera alla necessità, al fine del perseguimento degli indicati obiettivi di digitalizzazione e informatizzazione delle procedure, alla *piena attuazione della Banca Dati Nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico*.

La previsione è in linea con le proposte presentate dall'Autorità nell'audizione del 21 ottobre 2021, in occasione della quale si era evidenziato come la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure avesse trovato, anche alla luce delle modifiche al Codice apportate con il decreto-legge n. 77/2021, un forte impulso attraverso l'implementazione e lo sviluppo delle funzioni della **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici gestita dall'ANAC**. Alla predetta Banca Dati è infatti assegnato l'obiettivo della **completa informatizzazione e digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici**, dalle procedure di affidamento all'esecuzione dei contratti.

L'obiettivo del legislatore di realizzare una digitalizzazione completa delle procedure si realizza non soltanto in ragione dell'implementazione delle funzioni della BDNCP, bensì anche necessariamente attraverso la necessaria **interconnessione** della stessa sia con le **piattaforme digitali** delle stazioni appaltanti e delle amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori sia con le **banche dati** delle amministrazioni coinvolte nel rilascio dei certificati comprovanti la qualificazione degli operatori economici ai fini della partecipazione alla procedura così come la corretta e regolare esecuzione dei contratti di appalto e di concessione.

La riforma del Codice dei contratti dovrebbe imprimere **una ulteriore decisiva semplificazione e accelerazione** dei tempi di aggiudicazione e di stipula dei contratti pubblici e divenire **strumento indispensabile anche per il monitoraggio e la vigilanza sui contratti**, in specie i contratti finanziati con le risorse del PNRR.



Si aggiunga che, nell'ambito dell'evoluzione digitale del sistema delle gare pubbliche, grande rilievo acquista il sistema di dichiarazione e verifica dei requisiti degli operatori economici necessari per partecipare alle gare, attraverso la creazione del cosiddetto "**Fascicolo virtuale dell'operatore economico**", giustamente richiamato nel testo del disegno di legge approvato al Senato.

Il fascicolo virtuale, all'interno della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, conterrà tutta la documentazione necessaria alla verifica dell'assenza di motivi di esclusione, alla comprova dei requisiti "moralì", nonché dei criteri speciali di selezione (idoneità professionale, tecnica e economico-finanziaria), compresa l'attestazione di qualificazione SOA per i soggetti esecutori di lavori pubblici. La documentazione, caricata dall'operatore economico all'interno del proprio fascicolo virtuale e dagli enti certificatori consentirà la partecipazione ad una pluralità di gare, evitando l'onere della trasmissione per ciascuna singola procedura (fermi restando eventuali tempi di efficacia della documentazione).

Tale strumento informatico, quindi, deve essere necessariamente valorizzato dal legislatore in quanto funzionale al perseguimento di **una pluralità di obiettivi** inerenti il settore dei contratti pubblici: da una parte, infatti, esso è strumentale alla **qualificazione in gara** degli operatori economici, dall'altra, esso è funzionale alla **riduzione degli oneri** a carico degli stessi nella predisposizione della domanda e alla **semplificazione e accelerazione delle procedure** di gara.

Per tali ragioni, per tutte le amministrazioni coinvolte, in quanto competenti al rilascio delle relative certificazioni, occorre realizzare sistemi informatici atti a garantire la **interconnessione e la disponibilità in tempo reale delle certificazioni** presso la BDNCP in formato digitale, secondo le modalità individuate dall'AgID con le linee guida in materia. Allo scopo di accelerare tale processo, favorendo il pieno e completo collegamento delle banche dati, potrebbe essere opportuno prevedere **un termine** per la predisposizione, da parte dei suddetti enti, di tutte le azioni necessarie a completare l'interconnessione con la BDNCP.

Si potrebbero, quindi, coinvolgere anche amministrazioni quali il **CNEL** – nei termini poc'anzi descritti a proposito della clausola sociale – nella predisposizione di simili **interventi di interoperabilità con la BDNCP**, ai fini del monitoraggio sui contratti applicati dagli operatori economici aggiudicatari, finanche dai subappaltatori.

Sotto tale aspetto, anche l'**Agenzia delle Entrate**, in quanto soggetto gestore del Sistema di Interscambio (SdI) per la trasmissione elettronica delle fatture emesse nei rapporti con le amministrazioni dello Stato, potrebbe essere coinvolta con riferimento alle fatture emesse nel corso dell'esecuzione dei contratti.

In base alla disciplina in materia, infatti, l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione di tali fatture dev'essere effettuata esclusivamente in forma elettronica allo scopo di **semplificare il procedimento di fatturazione e di registrazione** delle operazioni imponibili¹⁶.

¹⁶ Articolo 1, comma 209, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (cd. Legge finanziaria 2008).



Considerato che lo strumento appena citato si colloca nell'ambito del sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria finalizzato alla condivisione e alla gestione coordinata delle informazioni dell'intero settore pubblico¹⁷, si potrebbe prevedere un intervento diretto a **rendere interoperabili la Banca dati** gestita dall'Autorità e **le informazioni detenute dall'Agenzia delle Entrate** che contengono i dati di quella che potrebbe definirsi come la "fase finale" del ciclo di vita della procedura d'appalto.

In questo modo, si conseguirebbe **un efficace sistema di tracciamento** sia riguardo alla regolarità fiscale e contributiva degli operatori economici, che ai fini della liquidazione delle fatture da parte della pubblica amministrazione e del rispetto dei termini di pagamento.

L'obbligo della fatturazione elettronica si salda con il versante legato all'utilizzo della cosiddetta "**Piattaforma per la certificazione dei crediti**", predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – **Ragioneria Generale dello Stato**, che di fatto integra un vero e proprio sistema di gestione integrata del ciclo passivo della pubblica amministrazione, consentendo di tenere traccia e rendere trasparente l'intero ciclo di vita dei debiti commerciali per i quali sia stata emessa fattura¹⁸.

Ebbene, un intervento nella direzione di una **piena interoperabilità** dei dati messi a disposizione dall'ANAC **con** quelli detenuti dalla **Ragioneria Generale dello Stato** – coinvolgendo altresì l'Agenzia delle Entrate per gli aspetti di relativa competenza messi in luce poc'anzi – potrebbe favorire la messa in campo di un **monitoraggio continuativo delle situazioni debitorie e creditorie dei vari soggetti**, pubblici e privati, coinvolti nelle procedure di appalto.

La proposta si ritiene pienamente in linea rispetto alle indicazioni contenute nelle direttive europee in ordine al fatto che le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici siano basate su informazioni recenti, in specie per i motivi di esclusione, e che queste siano verificate mediante l'accesso alle banche dati in un sistema che veda l'attuazione di misure quali "il rafforzamento di strumenti che offrono accesso ai fascicoli d'impresa virtuali" o "mezzi per facilitare l'interoperabilità tra banche dati"¹⁹.

¹⁷ Articolo 1, comma 56, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (cd. Legge finanziaria 2007).

¹⁸ Si veda quanto affermato, *funditus*, dal Ragioniere Generale dello Stato, Dott. Daniele Franco, in occasione dell'audizione sul tema "La fatturazione elettronica e il controllo della spesa", presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Roma, 16 luglio 2014, consultabile al seguente link: https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Audizioni-e-interventi/2014/Audizione_FE-df_unico.pdf

¹⁹ Considerando 85 della direttiva 24/2014/UE ("È importante che le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici siano basate su informazioni recenti, in particolare per quanto attiene ai motivi di esclusione, dal momento che importanti cambiamenti possono avvenire molto rapidamente, ad esempio in casi di difficoltà finanziarie che renderebbero l'operatore economico inidoneo o, al contrario, perché un debito in essere relativo ai contributi previdenziali potrebbe essere stato saldato nel frattempo. Pertanto è preferibile che le amministrazioni aggiudicatrici verifichino tali informazioni, ove possibile, mediante l'accesso alle banche dati pertinenti, che dovrebbero essere nazionali in quanto gestite da autorità pubbliche. Nella fase attuale di sviluppo, potrebbero registrarsi ancora casi in cui ciò non sia possibile per motivi tecnici. La Commissione dovrebbe pertanto prevedere la promozione di misure che possano agevolare il ricorso a informazioni aggiornate per via elettronica, come il rafforzamento di strumenti che offrono accesso ai fascicoli d'impresa virtuali, o mezzi per facilitare l'interoperabilità tra banche dati ovvero altre misure di accompagnamento analoghe").



Sempre in tema di interoperabilità, la BDNCP potrebbe contenere anche i dati afferenti agli **affidamenti in house providing**, a partire dall'acquisizione del CIG per ogni singolo affidamento, in un'ottica di semplificazione, tracciabilità e uniformità dei controlli non solo sui presupposti di legge e le motivazioni che giustificano tale scelta, ma anche per tutti gli altri atti connessi al singolo affidamento.

Infine, per quanto concerne il criterio del **superamento dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici**, come noto l'operatività dell'Albo è stata sospesa dal decreto sblocca – cantieri del 2019 fino al 31/12/2021, in linea con diversi Comunicati con i quali l'ANAC stessa aveva proceduto a differire il termine per l'attivazione dell'Albo, nonostante il sistema fosse stato approntato sia sul piano delle Linee guida (adottate con Delibera n. 4/2018 in attuazione dell'art. 78, d.lgs. n. 50/2016) sia sul piano dell'operatività del sistema informatico per l'iscrizione all'Albo, già pronto dal 10/09/2018.

Le **varie criticità** emerse hanno determinato prima il differimento e dopo la sospensione dell'operatività dell'Albo dei commissari di gara, in specie il riscontrato numero di iscritti nelle diverse sotto-sezioni, spesso molto ridotto se non del tutto mancante.

In ragione delle criticità emerse in sede di attuazione, si condivide, pertanto, che un ripensamento complessivo della materia sia necessario.

Rispetto al criterio di cui all'art. 1, comma 2, lett. i), sulla base delle considerazioni sopra riportate, si ritiene di poter sottoporre alla Commissione la seguente proposta di modifica del criterio di delega:

- (VII) *i) riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti, anche attraverso la digitalizzazione e l'informatizzazione delle procedure, la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico, **con previsione di un termine entro cui le stazioni appaltanti e gli enti certificatori devono garantire l'interoperabilità delle piattaforme telematiche utilizzate e delle proprie banche dati con la BDNCP, compresa l'interoperabilità con l'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro del CNEL, con la banca dati dell'Agenzia delle Entrate e con il sistema SIOPE della Ragioneria Generale dello Stato; il superamento dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici, il rafforzamento della specializzazione professionale dei commissari all'interno di ciascuna amministrazione e la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti, nonché di quelli relativi al pagamento dei corrispettivi e degli acconti dovuti in favore degli operatori economici, in relazione all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori e allo stato di svolgimento delle forniture e dei servizi;***

Cause di esclusione. L'illecito professionale grave (articolo 1, comma 2, lett. I))

I) razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione, al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe, individuando le fattispecie che configurano l'illecito professionale di cui all'articolo 57, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014;



Il nuovo criterio inserito in sede di prima lettura al Senato prevede la razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione, ma sembrerebbe limitato alla individuazione di fattispecie che integrano l'illecito professionale grave.

L'ANAC concorda con la formulazione del criterio in parola che persegue il condivisibile obiettivo di giungere ad una semplificazione del quadro legislativo in tema di cause di esclusione e illeciti professionali, allo scopo di restituire una disciplina chiara e certa nel suo momento applicativo.

L'impostazione e la *ratio* rintracciabili nel criterio di delega citato è in linea con l'operato dell'Autorità, essenzialmente diretto a circoscrivere e delineare, anche a fini chiarificatori – e, dunque, anche semplificatori – l'ambito applicativo di alcune disposizioni dell'articolo 80 del Codice dei contratti pubblici.

Si consideri, a tal proposito, l'emanazione delle Linee guida n. 6 – in tema di mezzi di prova adeguati e di carenze nell'esecuzione di un precedente appalto quali cause di esclusione²⁰ – mediante le quali l'Autorità ha inteso fornire indicazioni operative e chiarimenti in merito alle fattispecie esemplificative riconducibili nell'alveo della disposizione di cui dall'articolo 80, comma 5, lett. c), del Codice²¹, e ai criteri da seguire nelle valutazioni di competenza delle stazioni appaltanti, sì da favorire l'adozione di prassi comportamentali omogenee²².

Inoltre, mediante l'approvazione e la successiva messa in consultazione pubblica del documento avente ad oggetto l'aggiornamento delle Linee guida n. 6²³, l'Autorità ha ritenuto utile intervenire nuovamente in materia offrendo una descrizione esemplificativa delle fattispecie concrete e individuando i mezzi di prova adeguati a comprovare le circostanze ostative previste all'articolo 80, comma 5, lettere c), c-bis), c-ter) e c-quater) del Codice²⁴ che,

²⁰ Linee guida n. 6, di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice», approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1293 del 16 novembre 2016, e aggiornate al d.lgs. 56 del 19/4/2017 con deliberazione del Consiglio n. 1008 dell'11 ottobre 2017.

²¹ Articolo 80, comma 5, lett. c): «Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, qualora: (...) c) la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità; (...)».

²² Lo stesso comma 13 dell'articolo 80 del Codice dei contratti pubblici, del resto, stabilisce che l'ANAC, mediante proprie linee guida da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso, possa «precisare, al fine di garantire omogeneità di prassi da parte delle stazioni appaltanti, quali mezzi di prova considerare adeguati per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui al comma 5, lettera c), ovvero quali carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto siano significative ai fini del medesimo comma 5, lettera c)».

²³ Il documento in questione reca «Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'articolo 80, comma 5, lettere c), c-bis), c-ter) e c-quater) del codice dei contratti pubblici». Tali Linee guida sono state aggiornate al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito con, modificazioni, con la legge 29 luglio 2021, n. 108. Il documento in questione è stato posto in consultazione pubblica sul sito istituzionale di ANAC in data 18 gennaio 2022; gli stakeholders sono stati inviati a far pervenire le proprie osservazioni entro il 28 febbraio 2022. Attualmente i contributi sono in fase di studio.

²⁴ Articolo 80, comma 5, lett. c-bis), c-ter) e c-quater): «Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, qualora: (...) c-bis) l'operatore economico abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a fini di proprio vantaggio oppure abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione; c-ter) l'operatore economico abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili; su tali circostanze la stazione appaltante motiva anche con riferimento al tempo trascorso dalla violazione e alla gravità della stessa; c-quater) l'operatore economico

a tal fine, possono considerarsi utili ai fini della verifica della sussistenza dei gravi illeciti professionali.

Attraverso la citata modifica delle linee guida n. 6, l'Autorità ha prefigurato altresì un'ipotesi di standardizzazione delle comunicazioni – ai fini dell'annotazione nel Casellario informatico ex articolo 213, comma 10, del Codice – delle notizie relative ai gravi illeciti professionali. A tal fine, in allegato alle linee guida in corso di modifica viene offerta un'indicazione esemplificativa delle fattispecie rilevanti che devono essere oggetto di comunicazione da parte delle stazioni appaltanti. In tal modo, le valutazioni rimesse alle amministrazioni con riferimento a gare successive potranno essere svolte in modo più agevole, evitando la necessità di supplementi istruttori.

Rispetto alla questione legata al potere sanzionatorio dell'Autorità si segnalano alcune criticità che l'Autorità ritiene importante superare, anche nell'interesse degli operatori economici.

Innanzitutto, sarebbe opportuno che il legislatore delegato tenesse in conto, nella fase di stesura della legislazione, della problematica rappresentata dalla formulazione dell'articolo 80, comma 12, d.lgs. n. 50/2016, per ciò che concerne il profilo dell'omissione in relazione alla dichiarazione resa in sede di partecipazione alla gara.

Considerato, infatti, che l'ipotesi di falsità omissiva non risulta essere esplicitata dalla citata disposizione, e constatato come la giurisprudenza sia alquanto ondivaga sul punto, a parere dell'Autorità si rende necessario esplicitare tale fattispecie all'interno dell'articolato normativo in parola.

In secondo luogo, anche l'articolo 80, comma 5, lett. g), d.lgs. n. 50/2016, circa l'efficacia escludente delle sanzioni interdittive dell'Anac – peraltro oggetto di un precedente atto di segnalazione al Parlamento e al Governo²⁵ – dovrebbe essere modificato nel senso di prevedere che la sanzione dell'esclusione dalla gara dell'operatore economico per aver presentato false dichiarazioni o falsa documentazione non possa reputarsi ostativa alla stipulazione del contratto qualora l'annotazione nel Casellario sia intervenuta successivamente alla scadenza fissata per la presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta, e l'interdizione comminata abbia esaurito i suoi effetti prima dello svolgimento dei controlli sui requisiti, eventualmente espletati in corso di procedura, ivi compreso il controllo di cui all'art. 11, comma 8, del Codice.

abbia commesso grave inadempimento nei confronti di uno o più subappaltatori, riconosciuto o accertato con sentenza passata in giudicato; (...).

²⁵ L'Atto di segnalazione approvato dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 9 ottobre 2013 (n. 5) ha ad oggetto alcune rilevate criticità in materia di sanzione nell'esclusione dalle gare, con specifico riguardo all'effetto escludente della sanzione interdittiva, rispetto alla quale si era evidenziata la necessità che tale effetto rimanga rigorosamente circoscritto alla durata della sanzione stessa: *"Al contrario, la menzionata interpretazione sulla ininterrotta permanenza del requisito in capo all'operatore può condurre a risultati afflittivi e paradossali: può, infatti, accadere che un operatore economico, a cui sia stata inibita la partecipazione alle gare per un breve periodo di tempo (ad esempio quindici giorni) – in considerazione, evidentemente, della lievità dei fatti allo stesso ascrivibili – venga espulso dalle fasi di gara successive alla presentazione dell'offerta/domanda, con l'effetto di dilatare, nella pratica, l'efficacia della sanzione fino ad abbracciare un periodo molto più lungo di quello indicato nel provvedimento. Ciò determina, di fatto, un'ultrattività della sanzione che arriva a coprire l'intero arco temporale dello svolgimento delle operazioni di gara"*.



Per ciò che concerne, invece, la formulazione del criterio in esame, l'Autorità segnala alla Commissione l'opportunità di individuare un limite temporale massimo, preferibilmente triennale, di rilevanza dell'illecito professionale.

A tal fine, si sottopone la seguente proposta di emendamento:

- (VIII) *l) razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione, al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe, individuando le fattispecie che configurano l'illecito professionale di cui all'articolo 57, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 e prevedendo un limite temporale massimo di rilevanza della fattispecie*

Il titolare effettivo della persona giuridica nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

L'Autorità ritiene che un tema fondamentale per il perseguimento degli obiettivi di legalità e trasparenza negli affidamenti di contratti pubblici, è relativo all'eventuale accertamento del titolare effettivo di un'impresa nella cui sfera sono prodotti gli effetti degli affidamenti pubblici.

Il tema del titolare effettivo trova già riscontro in diverse discipline in materia di antimafia e di riciclaggio, ma occorrerebbe valutarlo in quanto rilevante anche nelle procedure di gara per l'affidamento di contratti pubblici considerato che le compagini societarie spesso costituiscono schermi a soggetti che non potrebbero partecipare alle stesse.

Traccia dell'attenzione arrecata dal legislatore alla tematica in esame si rinviene in diverse norme dell'ordinamento giuridico. In particolare, il tema è stato trattato, con specifiche previsioni anche riferite al settore dei contratti pubblici, nel **decreto legislativo n. 231/2007** recante "Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione", come modificato con **decreto legislativo n. 125/2019** (recante "Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nonché attuazione della direttiva (UE) 2018/843 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CEE e 2013/36/UE")

Nell'ambito delle procedure di scelta del contraente, ai sensi dell'art. 10, d.lgs. n. 231/2007, le pubbliche amministrazioni, "al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo", sono tenute a comunicare alla UIF (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia), "dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale", (comma 4). Inoltre, sempre le pubbliche amministrazioni, "nel quadro



dei programmi di formazione continua del personale realizzati in attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, adottano misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti delle fattispecie meritevoli di essere comunicate ai sensi del presente articolo" (comma 5).

L'Autorità ritiene che sia necessaria una riflessione del legislatore sulla necessità che siano adottate disposizioni normative volte a creare un coordinamento tra le previsioni di cui al decreto legislativo n. 231/2007 e quelle del decreto legislativo n. 50/2016 nonché con le previsioni di cui alla legge n. 190/2012 e il d.l. n. 76/2020, così da dare rilevanza al titolare effettivo nell'ambito delle procedure di gara per l'affidamento di appalti e concessioni, anche eventualmente prevedendo protocolli di legalità che contemplino espressamente l'obbligo dell'operatore economico che partecipa alla gara e che ne diviene aggiudicatario di fornire tutti gli elementi utili per risalire al titolare effettivo della persona giuridica.

Alla luce di quanto sopra, si propone, pertanto, l'aggiunta di un nuovo criterio di delega, formulato come segue:

- (IX) *l-bis) coordinamento con la disciplina sul titolare effettivo della persona giuridica, con particolare riferimento agli obblighi dichiarativi e di trasparenza che gli operatori economici devono assicurare, anche attraverso la sottoscrizione di protocolli di legalità, ai fini della partecipazione alle procedure di gara e della esecuzione dei contratti.*

Programmazione, localizzazione e dibattito pubblico (articolo 1, comma 2, lett. m))

L'articolo 1, comma 2, lett. m) prevede:

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

Per quanto concerne il **dibattito pubblico**, si è evidenziato, sulla base delle risultanze istruttorie riportate nella Delibera n. 219/2021, un uso talvolta distorto di tale istituto da parte degli enti territoriali per le fattispecie non disciplinate con il DPCM n. 76 del 10/05/2018, attuativo dell'attuale norma codicistica²⁶ e recante le modalità di svolgimento, le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico sulla base delle raccomandazioni di carattere generale o metodologico per il corretto svolgimento del dibattito pubblico, adottate dalla Commissione nazionale per il dibattito pubblico.

Poiché l'**attuale disciplina** del dibattito pubblico **concerne soltanto talune tipologie di opere** (grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio) e con riferimento a determinate soglie

²⁶ Cfr. art. 22, comma 2, d.lgs. n. 50/2016.



di valore, sarebbe **opportuno** che il legislatore fornisca **indicazioni generali** in relazione alle procedure da seguire nelle ipotesi in cui il ricorso al dibattito pubblico esprima una scelta discrezionale delle amministrazioni aggiudicatrici al di fuori dei casi espressamente disciplinati.

Per tale ragione si sottopone all'attenzione del Parlamento la seguente proposta di modifica:

- (X) *m) revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico, **nonché individuazione delle procedure da seguire anche nelle ipotesi in cui il ricorso al dibattito pubblico è facoltativo**, al fine di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni della comunità, nonché di rendere più celeri e meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse;*

Progettazione di opere pubbliche (articolo 1, comma 2, lett. n) e o))

L'articolo 1, comma 2, lett. n) e o) prevedono:

n) previsione, in caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni aggiudicatrici, della sottoscrizione di apposite polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle medesime amministrazioni;

o) semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione e l'eventuale riduzione dei livelli di progettazione, lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti e la razionalizzazione della composizione e dell'attività del Consiglio superiore dei lavori pubblici;

Rispetto al criterio di delega sopra riportato, occorrerebbe ribadire **la centralità della progettazione**, già sostenuta dall'attuale disciplina²⁷; si tratta, infatti, di un'attività dalla quale dipende la qualità dell'opera e dei servizi e la corretta esecuzione del contratto e che costituisce, quindi, strumento in grado di garantire efficienza e capacità di gestione da parte delle pubbliche amministrazioni, ma, soprattutto, la **riduzione al ricorso alle varianti in corso di esecuzione**, del contenzioso che può derivarne, e dei conseguenti costi economici.

In relazione ai livelli di progettazione, **l'attuale disciplina prevede già la possibilità di omettere uno o i primi due livelli progettuali**, purché il livello successivo contenga tutti gli

²⁷ La legge delega n. 11/2016 prevedeva, tra i principali obiettivi da perseguire, la valorizzazione della fase progettuale degli appalti pubblici (art. 1, co. 1, lett. oo), attraverso i seguenti criteri: la promozione della qualità architettonica e tecnico-funzionale nella fase progettuale; la limitazione del ricorso all'appalto integrato; la messa a gara, di norma, del progetto esecutivo e l'esclusione dell'affidamento dei lavori sulla base della sola progettazione di livello preliminare; con riferimento all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e di tutti i servizi di natura tecnica, esclusione del ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta. Tali criteri sono stati successivamente recepiti dall'articolo 23 del Codice dei contratti pubblici.



elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando in ogni caso la qualità della progettazione (art. 23, comma 4, d.lgs. n. 50/2016).

Al fine di garantire che la semplificazione della progettazione non si traduca in scarsa qualità dell'attività progettuale e, di conseguenza, dell'opera pubblica da realizzare, **occorrerebbe meglio precisare il contenuto del criterio in esame, ad esempio attraverso la previsione, per i soli lavori di manutenzione ordinaria e, in taluni casi, straordinaria, di una valutazione in ordine alla possibilità di bandire la gara sulla base del progetto definitivo, anche prescindendo dalla redazione e approvazione del progetto esecutivo.**

Ciò permetterebbe di **individuare, fin dalla fase progettuale, la conformità di un'opera pubblica rispetto agli obiettivi che intende realizzare** e, soprattutto, la necessità che venga eseguita senza lo sproporzionato ricorso a varianti, nelle quali – come l'esperienza di questa Autorità ha dimostrato – si annidano spesso fenomeni corruttivi e violazioni dei principi generali in materia di contratti pubblici, con conseguente sviluppo di un consistente contenzioso.

Le carenze che emergono nella fase di progettazione potrebbero essere superate mediante il ricorso alla **progettazione elettronica** e al **Building Information Modeling (BIM)**, strumenti la cui applicazione potrebbe essere garantita prevedendo penalizzazioni per le stazioni appaltanti che non adottino tale metodologia nei termini indicati nel DM 560/2017²⁸.

Il ricorso a tali strumenti, peraltro, è stato incoraggiato dalla stessa Direttiva 2014/24/UE, che li ha indicati come **mezzi per accrescere l'efficacia e la trasparenza nelle procedure di appalto**, mediante la creazione di metodologie di gestione e verifica dei dati relativi a tutto il processo di realizzazione dell'opera.

Alla luce di tali considerazioni, si propongono le seguenti modifiche:

- (XI) o) *semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione e l'eventuale riduzione dei livelli di progettazione, **con particolare riferimento ai lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti e la razionalizzazione della composizione e dell'attività del Consiglio superiore dei lavori pubblici, nonché l'implementazione di strumenti elettronici di gestione e verifica dei dati relativi al processo di realizzazione dell'opera;***

²⁸ In attuazione della disciplina sul BIM prevista dal d.lgs. n.50/2016 (articolo 23, comma 13), è stato adottato il DM n. 560/2017 (noto come "Decreto BIM"), il quale definisce le modalità e i tempi di progressiva introduzione dell'obbligatorietà dei metodi e degli strumenti elettronici specifici, individuando altresì il campo di applicazione degli stessi, precisando che l'utilizzo dei predetti metodi si estende a tutte le fasi di un'opera, dalla programmazione alla gestione, ivi comprese le attività di verifica. L'articolo 6 del Decreto BIM detta le scadenze temporali dell'obbligatorietà di adozione del modello da parte delle Stazioni appaltanti sulla base degli intervalli di importi posti a base di gara e della sussistenza della natura di complessità dei lavori. La progettazione BIM è prevista come obbligatoria a partire dal 1° gennaio 2019, 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 2020 per i lavori complessi relativi a opere di importo a base di gara pari o superiore a 50 milioni; a partire dal 1° gennaio 2021 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 2022 per le opere di importo a base di gara pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 35 del codice dei contratti pubblici; dal 1° gennaio 2023 per le opere di importo a base di gara pari o superiore a 1 milione di euro; infine, a decorrere dal 1° gennaio 2025 per le opere di importo a base di gara inferiore a 1 milione di euro.



Contratti nel settore della ricerca (articolo 1, comma 2, lett. p))

L'articolo 1, comma 2, lett. p) prevede:

p) definizione, nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità e tenuto conto delle esigenze di semplificazione richieste dalla specificità dei contratti nel settore della ricerca, della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nell'ambito dei servizi di ricerca e sviluppo da parte degli organismi di ricerca e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché della disciplina applicabile alle ipotesi di collaborazione tra organismi di ricerca;

Il criterio è condivisibile in quanto l'obiettivo dovrebbe essere quello di definire i margini di applicazione della disciplina dei contratti pubblici anche con riferimento al settore della ricerca.

Sistema di qualificazione degli operatori economici (articolo 1, comma 2, lett. q))

L'articolo 1, comma 2, lett. q) prevede:

q) revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, valorizzando criteri di verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, dell'adeguatezza dell'attrezzatura tecnica e dell'organico, delle attività effettivamente eseguite e del rispetto della legalità, delle disposizioni relative alla prevenzione antimafia, alla tutela del lavoro e alla prevenzione e al contrasto della discriminazione di genere, anche attraverso l'utilizzo di banche dati a livello centrale che riducano le incertezze in sede di qualificazione degli operatori nelle singole procedure di gare e considerando la specificità del settore dei beni culturali;

La completa digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici attraverso l'implementazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, gestita dall'Autorità, anche con l'interconnessione delle piattaforme telematiche utilizzate dalle stazioni appaltanti e dagli enti certificatori, sarà uno strumento rivoluzionario anche ai fini della semplificazione del sistema di qualificazione.

Attraverso tale innovativo progetto, l'Autorità, soggetto istituzionale deputato all'implementazione ed alla gestione della BDNCP, potrà anche **rafforzare la vigilanza** sulla corretta partecipazione alle gare e sui contratti.

La previsione dovrebbe essere coordinata con il criterio di cui all'art. 1, comma 2, lett. i) del disegno di legge delega, richiamando espressamente la Banca Dati Nazionale dei contratti pubblici e il fascicolo virtuale dell'operatore economico quali strumenti funzionali alla qualificazione degli operatori economici.



Si aggiunga che le recenti modifiche legislative che hanno interessato l'istituto del **subappalto**, con l'abbattimento dei limiti connessi alle soglie ritenute dalla Corte di giustizia non coerenti con i principi dell'Unione europea, rendono necessario valutare il rafforzamento degli strumenti di verifica della **qualificazione degli operatori economici anche rispetto ai subappaltatori**, responsabili con l'appaltatore nei confronti della stazione appaltante per la corretta e tempestiva esecuzione del contratto.

Si propone, dunque, la seguente proposta emendativa:

- (XII) *q) revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, valorizzando criteri di verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, dell'adeguatezza dell'attrezzatura tecnica e dell'organico, delle attività effettivamente eseguite e del rispetto della legalità, delle disposizioni relative alla prevenzione antimafia, alla tutela del lavoro e alla prevenzione e al contrasto della discriminazione di genere, **anche** attraverso l'utilizzo **di banche dati a livello centrale della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, costituita presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione ed il fascicolo virtuale dell'operatore economico** che riducano le incertezze in sede di qualificazione degli operatori nelle singole procedure di gare e considerando la specificità del settore dei beni culturali;*

Criteria di aggiudicazione dei contratti (art. 1, comma 2, lett. r))

L'art. 1, comma 2, lett. r) del disegno di legge risulta ora così formulato:

r) individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere ad automatismi nella valutazione delle offerte e tipizzazione dei casi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, con possibilità di escludere, per i contratti che non abbiano carattere transfrontaliero, le offerte anomale determinate sulla base di meccanismi e metodi matematici, tenendo conto anche della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali e prevedendo in ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre incorporati dagli importi assoggettati a ribasso;

La successiva lett. t) indica:

t) revisione della disciplina relativa ai servizi sociali e della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché a quelli di servizio ad alta intensità di manodopera, prevedendo come criterio utilizzabile ai fini dell'aggiudicazione esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

Si guarda con favore all'intervenuta riformulazione delle norme concernenti la disciplina dei criteri di aggiudicazione che risultano, nei principi delineati, maggiormente corrispondenti alle direttive comunitarie.

Sotto un diverso profilo, si esprime condivisione per l'inserimento, nel testo del disegno di legge approvato dal Senato, del criterio di cui alla lettera t) dove i contratti di servizio ad alta intensità di manodopera e nell'ambito della disciplina dei servizi sociali, della ristorazione



ospedaliera, assistenziale e scolastica, è stato indicato come esclusivo criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Infatti, come noto, l'**ordinamento europeo** ha espresso **una scelta di favore per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** rispetto al criterio del minor prezzo, stabilendo che «*Gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici non possano usare solo il prezzo o il costo come unico criterio di aggiudicazione o limitarne l'uso a determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o a determinati tipi di appalto*» (art. 67, comma 2, ultimo periodo, dir. 24/2014/UE).

L'Italia ha dato attuazione alle **direttive europee**, sia stabilendo le fattispecie di applicazione obbligatoria del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sia individuando le ipotesi di possibile utilizzo del criterio del minor prezzo (artt. 95, commi 4 e 5, d.lgs. n. 50/2016).

La previsione è in linea con la giurisprudenza amministrativa²⁹ e con l'orientamento dell'Autorità³⁰ che hanno riconosciuto come obbligatorio il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa per i servizi ad alta intensità di manodopera.

Varianti in corso d'opera (articolo 1, comma 2, lett. s))

L'articolo 1, comma 2, lett. s) prevede:

s) ridefinizione della disciplina delle varianti in corso d'opera, nei limiti previsti dall'ordinamento europeo, in relazione alla possibilità di modifica dei contratti durante la fase dell'esecuzione;

Il testo del disegno di legge approvato in Senato riporta un nuovo criterio, rispetto all'originario testo AS 2330, concernente la ridefinizione della disciplina delle varianti in corso d'opera.

La previsione appare **generica** e non fornisce alcuna indicazione in ordine ai principi e ai criteri cui la disciplina deve ispirarsi.

Sul tema delle modifiche contrattuali l'Autorità ha pubblicato l'**atto di segnalazione n. 4 del 13 febbraio 2019** concernente gli obblighi di comunicazione, pubblicità e controllo delle modificazioni del contratto ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (delibera n. 112 del 13 febbraio 2019) nel quale ha espresso le ragioni per le quali il vigente art. 106 del Codice, nel disciplinare gli obblighi di comunicazione all'Autorità delle modifiche contrattuali, necessita di modifiche legislative tese a garantire semplificazione normativa e coordinamento con l'art. 213 del Codice. In particolare, l'Autorità ha evidenziato un disallineamento tra le disposizioni dell'art. 106 in merito alle modalità di comunicazione all'ANAC delle variazioni

²⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 21 maggio 2019, n. 8; TAR Lombardia, 30 aprile 2021, n. 1095.

³⁰ Delibera 8 settembre 2021, n. 615.



contrattuali e al regime sanzionatorio in caso di inadempimento, con quanto previsto, in generale, dall'art. 213 (commi 8, 9 e 13) sul funzionamento della banca dati sui contratti pubblici e sul ruolo dell'Autorità nell'attività di raccolta dei dati e delle informazioni rilevanti, mentre, per altri aspetti, il richiamo dell'art. 106 al medesimo art. 213 per l'ipotesi di variante in corso d'opera illegittima fa sorgere dubbi interpretativi in ordine all'effettivo regime sanzionatorio da applicare.

La segnalazione muoveva, quindi, dall'intento di sollecitare una **semplificazione** e una **razionalizzazione** del quadro normativo, allo scopo di **ridurre gli oneri informativi a carico delle stazioni appaltanti** assicurando l'acquisizione dei dati e delle informazioni necessarie a svolgere una efficace attività di vigilanza sul corretto utilizzo delle varianti e degli strumenti di modifica del contratto in corso di esecuzione, in conformità al principio di economicità, efficacia e trasparenza.

L'Autorità ritiene che obiettivi di semplificazione e razionalizzazione della disciplina debbano essere previsti nel criterio della legge delega.

Si propone la seguente formulazione dell'articolo 1, comma 2, lett. s):

(XIII) *s) ridefinizione della disciplina delle varianti in corso d'opera, nei limiti previsti dall'ordinamento europeo, in relazione alla possibilità di modifica dei contratti durante la fase dell'esecuzione **e secondo criteri di semplificazione e razionalizzazione della disciplina;***

Procedure flessibili (articolo 1, comma 2, lett. u))

L'articolo 1, comma 2, lett. u) prevede:

u) forte incentivo al ricorso a procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione, le procedure per l'affidamento di accordi quadro e le procedure competitive con negoziazione, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata, garantendo il rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità;

L'incentivo che il legislatore delegante intende conferire alle suindicate procedure è condivisibile ove ciò sia giustificato sulla base di specifiche esigenze.

Il legislatore europeo, al **considerando (42)**, ha indicato espressamente che «È indispensabile che le amministrazioni aggiudicatrici dispongano di **maggior flessibilità nella scelta di una procedura d'appalto che prevede la negoziazione**», ritenendo probabile che un più ampio ricorso a tali procedure incrementi anche gli scambi transfrontalieri.

D'altra parte, però, il **criterio di delega** appare **formulato genericamente**, limitandosi a richiamare «la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata» e il «rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità», laddove **le direttive indicano la necessità** che la



procedura competitiva con negoziazione sia accompagnata da «*adeguate misure di salvaguardia garantendo l'osservanza dei principi di parità di trattamento e di trasparenza*» (considerando 45 della dir. 24/2024/UE), e ritenendo opportuno stabilire i requisiti minimi che caratterizzano la natura dell'appalto e garanzie di trasparenza e tracciabilità del processo. Stando al considerando (42) della direttiva 24/2014/UE, il ricorso alla procedura di negoziazione o al dialogo competitivo deve essere consentito **ove non risulti che il ricorso alle altre procedure (aperte e ristrette) possa portare a risultati soddisfacenti**. In particolare, si legge nella direttiva, il ricorso al dialogo competitivo «*si è rivelato utile nei casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici non sono in grado di definire i mezzi atti a soddisfare le loro esigenze o di valutare ciò che il mercato può offrire in termini di soluzioni tecniche, finanziarie o giuridiche*», come può accadere per progetti innovativi, per importanti progetti di infrastruttura di trasporti integrati, di grandi reti informatiche o di progetti che comportano un finanziamento complesso e strutturato³¹.

Pertanto, nell'ambito del criterio direttivo in esame, occorre stabilire che il **ricorso alle procedure flessibili sia condizionato dalla ricorrenza dei presupposti previsti dal diritto eurounitario** e che le stazioni appaltanti debbano offrire adeguata motivazione, in linea con la scelta delle direttive europee – ribadita dalla Corte di Giustizia³² – che il ricorso a procedure flessibili sia necessariamente temperato da ampie garanzie a tutela della trasparenza e della imparzialità e parità di trattamento tra operatori economici.

Sulla base di tali riflessioni si propone la seguente modifica:

- (XIV) *u) forte incentivo al ricorso a procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione, le procedure per l'affidamento di accordi quadro e le procedure competitive con negoziazione, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata, garantendo il rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità **attraverso adeguate misure di partecipazione e di tracciabilità dei processi decisionali***;

Partenariati pubblico-privati, project financing, contratti-tipo (articolo 1, comma 2, lett. v))

L'articolo 1, comma 2, lett. v) prevede:

³¹ La direttiva richiama la possibilità di nominare un responsabile di progetto al fine di assicurare la cooperazione tra gli operatori economici e l'amministrazione aggiudicatrice durante la procedura di aggiudicazione. Ancora, il partenariato per l'innovazione è procedura funzionale a soddisfare l'esigenza di acquisire prodotti, servizi o lavori innovativi che non può essere soddisfatta acquistando dal mercato (art. 31 dir. 24/2014/UE).

³² Cfr. sentenza 29.03.2012, C-599/10, SAG ELV Slovensko e A.



v) razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti-tipo, ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alle concessioni di servizi, alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche e dell'erogazione dei servizi resi in concessione, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti;

Si concorda pienamente con l'intento del legislatore di rilanciare e rendere più facilmente fruibili gli istituti del partenariato pubblico – privato, che costituiscono **strumenti fondamentali** di attrazione delle risorse private e di volano per lo sviluppo delle infrastrutture. Occorre ricordare che si tratta di **strumenti contrattuali complessi** sia nella fase di programmazione, che in quella della stesura dei bandi di gara, nonché nella fase di esecuzione e gestione del contratto, complessità che mette in difficoltà soprattutto gli enti di minori dimensioni, con scarsa esperienza.

Si tratta di strumenti troppo spesso in passato utilizzati per aggirare la disciplina sui vincoli di bilancio, con dubbi risultati sul bilancio pubblico (riclassificazione dei contratti di PPP) e che necessitano di una chiarificazione sul piano della disciplina normativa. Infatti, il legislatore ha distinto nel Codice le concessioni (parte terza) dai partenariati pubblico-privati (parte IV), ma le scelte compiute non sono chiare nella individuazione degli istituti ed effettivamente sussistono esigenze di una riscrittura dell'articolato.

Il legislatore ha previsto che l'Autorità disciplinasse il monitoraggio delle stazioni appaltanti. Così l'Autorità ha adottato le **Linee guida n. 9** recanti "*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*", in attuazione dell'art. 181, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 (Delibera n. 318/2018), attualmente in fase di revisione.

L'Autorità ha partecipato al gruppo di lavoro presso la Ragioneria Generale dello Stato ai fini della predisposizione di un **contratto-tipo** (delibera 1116/2020) denominato "*Guida alle Pubbliche Amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico privato*" (su cui è stato anche acquisito parere del Consiglio di Stato, sez. I, n. 823/2020).

Si segnala, inoltre, la **recente delibera n. 219 del 16 marzo 2021**, con la quale l'Autorità si è pronunciata sul tema "*Partenariato pubblico-privato – Risultanze emerse nel corso dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità nel 2020*" (all'esito di ben 70 procedimenti avviati o conclusi soltanto nel 2020).

L'Autorità è disponibile a predisporre altri contratti tipo, oltre ad aggiornare quello esistente. Il lavoro richiede uno sforzo elevato per contemperare diverse esigenze (esigenze delle P.A., trasferimento dei rischi, bancabilità, ecc.). Si aggiunga che le stazioni appaltanti mostrano la necessità di un supporto per la gestione dello strumento, In questo senso l'ANAC può mettere a disposizione la proficua **attività di vigilanza collaborativa** condotta per fornire sostegno alle stazioni appaltanti impegnate nei progetti di PPP.

Si condivide pienamente, dunque, l'obiettivo nel disegno di legge delega volto alla razionalizzazione e semplificazione delle forme di partenariato pubblico-privato, anche



attraverso l'adozione di **contratti-tipo** e si suggerisce di confermare, all'interno del criterio direttivo in esame, **la competenza dell' ANAC** nella definizione di tali strumenti di regolazione flessibile, che avviene alla stregua delle procedure di consultazione da tempo predisposte ed attuate dall'Autorità, come già previsto dalla normativa vigente³³.

Al fine di rendere più agevole il ricorso al partenariato pubblico-privato si potrebbero **prevedere criteri incentivanti** per favorire il **ricorso a forme di collaborazione** con enti pubblici particolarmente qualificati per ottenere indicazioni sulle modalità di realizzazione dell'affidamento, ovvero il ricorso ai servizi di committenza ausiliaria di centrali di committenza qualificate.

Il criterio in esame, dunque, potrebbe essere così riformulato:

- (XV) v) *razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti-tipo **predisposti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione in collaborazione con le amministrazioni competenti**, ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alle concessioni di servizi, alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche e dell'erogazione dei servizi resi in concessione, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti; **possibilità, per il partenariato pubblico-privato, di fare ricorso a enti pubblici qualificati ovvero a servizi di committenza ausiliaria delle centrali di committenza qualificate. Nella predisposizione degli atti-tipo e degli altri atti necessari ai fini dell'implementazione delle finalità necessarie di cui al periodo precedente, l'Autorità Nazionale Anticorruzione esercita le proprie competenze regolatorie e di vigilanza;***

Contratti segreti (articolo 11, comma 2, lett. z))

L'articolo 11, comma 2, lett. z) indica:

*z) **precisazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza e specificazione delle relative modalità attuative;***

³³ Cfr. articolo 213, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, in base al quale "L'ANAC, attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche".



I contratti che rientrano in questa categoria, secondo quanto previsto dall'attuale normativa, possono essere aggiudicati in deroga alle norme sulle procedure di affidamento e sono sottoposti al controllo della Corte dei Conti³⁴ e alla vigilanza dell' Anac³⁵.

Nel 2017 Anac e Corte dei Conti hanno stipulato un protocollo d'intesa per lo svolgimento in collaborazione, secondo le rispettive competenze previste dalle disposizioni di riferimento, dei controlli sui contratti secretati; è inoltre previsto il loro inserimento nella BDNCP mediante il sistema dello SMART CIG.

Tuttavia sarebbe opportuno che si prevedesse espressamente, quale modalità attuativa, la sottoscrizione di protocolli per lo svolgimento coordinato delle attività di rispettiva competenza e per la condivisione delle informazioni necessarie ai fini dell'esercizio delle attività stesse.

Conseguentemente, il criterio in commento potrebbe assumere la seguente formulazione:

- (XVI) z) *precisazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza e specificazione delle relative modalità attuative, **nonché previsione di protocolli di intesa tra la Corte dei Conti e l'Autorità Nazionale Anticorruzione ai fini dello svolgimento delle attività di rispettiva competenza;***

Revisione della disciplina delle garanzie fideiussorie (articolo 11, comma 2, lett. aa))

L'articolo 11, comma 2, lett. aa) indica:

aa) revisione del sistema delle garanzie fideiussorie per la partecipazione e l'esecuzione dei contratti pubblici, prevedendo una disciplina omogenea per i settori ordinari e per i settori speciali e prevedendo, in relazione alle garanzie dell'esecuzione dei contratti, la possibilità di sostituire le stesse mediante l'effettuazione di una ritenuta di garanzia proporzionata all'importo del contratto in occasione del pagamento di ciascuno stato di avanzamento dei lavori;

Il nuovo criterio inserito nel disegno di legge approvato in Senato risponde certamente all'esigenza, manifestata nel settore della contrattualistica pubblica, di rivedere il sistema delle garanzie fideiussorie che le stazioni appaltanti richiedono agli operatori economici ai fini della partecipazione alla gara e ai fini dell'esecuzione del contratto.

³⁴ L'art. 162, comma 5, d.lgs. n. 50/2016 dispone che «La Corte dei conti, tramite un proprio ufficio organizzato in modo da salvaguardare le esigenze di riservatezza, esercita il controllo preventivo sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti di cui al presente articolo, nonché sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione. Dell'attività di cui al presente comma è dato conto entro il 30 giugno di ciascun anno in una relazione al Parlamento».

³⁵ L'art. 213, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 50/2016 dispone infatti che: «Nell'ambito dei poteri ad essa attribuiti, l'Autorità: a) vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali e sui contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera f bis, della legge 6 novembre 2012, n. 190, nonché sui contratti esclusi dall'ambito di applicazione del codice».



Tuttavia, sarebbe opportuno, che il legislatore individuasse criteri specifici cui condizionare la disciplina delegata, in specie con riferimento alla garanzia provvisoria per la partecipazione alle gare, in un'ottica di semplificazione.

Per quanto concerne la garanzia definitiva per l'esecuzione del contratto, il criterio individuato da una parte appare funzionale alla riduzione degli oneri a carico degli operatori economici, ma sembrerebbe confermare l'attuale disciplina in materia di erogazione dei SAL dovuti, laddove le verifiche in sede di SAL dovrebbero di per sé poter giustificare il mancato pagamento degli stessi.

Si ritiene, piuttosto, per la fase di esecuzione del contratto, che occorrerebbe rivedere la disciplina della garanzia fideiussoria definitiva ancorando la stessa a specifiche cause di inadempimento oggettivamente riscontrabili in base a verifiche documentali. Rinunciare alla stessa potrebbe risultare pregiudizievole per l'interesse pubblico alla corretta e tempestiva esecuzione del contratto.

Contratti esclusi (art. 1, comma 2, lett. bb))

L'art. 1, comma 2, lett. bb) prevede:

bb) individuazione dei contratti pubblici esclusi dall'ambito di applicazione oggettiva delle direttive europee e semplificazione della disciplina giuridica ad essi applicabile".

Ad esclusione dell'esplicito richiamo alla semplificazione, la previsione in esame **non sembra divergere** molto da quanto previsto dall'**attuale disciplina** di riferimento, che ha individuato i *"Contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione"* del Codice per i quali è espressamente prevista la **vigilanza dell'ANAC, esplicitando, altresì, i principi generali** che devono contraddistinguere l'affidamento³⁶.

Il riferimento è, nello specifico, ai principi di **economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica**³⁷.

Sul punto, si suggerisce di **richiamare in modo esplicito tali principi** all'interno del citato criterio direttivo.

³⁶ La legge delega n. 11 del 2016 prevedeva, sul punto, che la «individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione del decreto di recepimento delle direttive e del decreto di riordino in coerenza con quanto previsto dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE». Il Codice dei Contratti pubblici dedica l'intero Titolo II ai "Contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione", individuandoli agli artt. 4-20, e statuendo all'art. 4 i principi generali per il loro affidamento. Le diverse fattispecie di contratti esclusi sono quindi disciplinate agli artt. 5-20. La vigilanza dell'Anac su tali contratti è prevista dall'articolo 213, comma 3, lett. a).

³⁷ Nel parere del Consiglio di Stato, Commissione Speciale 10 maggio 2018, n. 1241, su richiesta dell'ANAC, concernente la disciplina dei contratti attivi di acquisto e di locazione di beni immobili da parte delle pubbliche amministrazioni, è stato altresì evidenziato il contenuto specifico dell'art. 17, comma 1, lett. a) del Codice secondo cui per tali contratti trovano applicazione i principi di *economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica* "previsti dall'art. 4 per tutti i contratti pubblici esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del codice.

Inoltre, sarebbe necessario, specie per i contratti "attivi", chiarire il rapporto tra i suddetti principi generali, richiamati dalle disposizioni del codice, e la disciplina dettata dalle norme di contabilità generale di Stato di cui al regio decreto n. 2440/1923, rispetto alle quali risultano ancora oggi vigenti alcune previsioni che disciplinano l'affidamento e la stipula dei relativi contratti.

Si sottopone, dunque, la seguente proposta di modifica del criterio di delega in commento:

(XVIII) *bb) individuazione dei contratti pubblici esclusi dall'ambito di applicazione oggettiva delle direttive europee e semplificazione della disciplina giuridica ad essi applicabile, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica;*

Appalto integrato (articolo 1, comma 2, lett. cc))

L'articolo 1, comma 2, lett. cc) indica:

cc) individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori;

Il criterio appare **generico** e si pone in un'ottica non pienamente coincidente con la *ratio* degli interventi legislativi precedenti, rintracciabile essenzialmente nella volontà di procedere ad una limitazione nell'utilizzo dell'istituto in parola³⁸.

Attualmente, a seguito delle modifiche introdotte dal **decreto-legge c.d. "sblocca cantieri"** n. 32 del 2019, è stato previsto infatti che gli appalti relativi ai lavori siano affidati ponendo a base di gara il progetto esecutivo, **con divieto del ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori, ad esclusione** dei casi di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità, locazione finanziaria, nonché delle opere di urbanizzazione a scomputo.³⁹

L'appalto integrato è stato **nuovamente valorizzato** 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, rispetto alle quali trova applicazione la disciplina derogatoria, introdotta dall'art. 48, comma 5, del **decreto-**

³⁸ La legge delega n. 11 del 2016 che indicava come criterio specifico la «valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici (...) limitando radicalmente il ricorso all'appalto integrato, tenendo conto in particolare del contenuto innovativo o tecnologico delle opere oggetto dell'appalto o della concessione in rapporto al valore complessivo dei lavori e prevedendo di norma la messa a gara del progetto esecutivo (...)».

³⁹ Cfr. l'art. 59, co. 1 e co. 1-bis, d.lgs. n. 50/2016, come modificato dal decreto-legge c.d. "sblocca cantieri" n. 32 del 2019.



legge n. 77/2021, che ammette l'affidamento di progettazione ed esecuzione dei relativi lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Se tale scelta operata dal legislatore appare comprensibile in considerazione delle diverse carenze presenti all'interno delle amministrazioni rispetto all'attività di progettazione, tuttavia non si possono celare i **rischi connessi** alla circostanza per cui **tale sistema riduce, nei fatti, la possibilità per la stessa amministrazione di controllare il progetto** e, dunque, di monitorarne l'esecuzione e la successiva gestione dell'opera oggetto dell'appalto.

Si ritiene, inoltre, opportuno valorizzare, per un verso, lo strumento della qualificazione delle stazioni appaltanti, di cui pure si occupa il presente disegno di legge e, per altro verso, le molteplici e rilevanti competenze svolte dai RUP nell'ambito delle varie procedure.

Alla luce di tali considerazioni, si sottopone all'attenzione della Commissione la seguente proposta di modificazione del citato criterio di delega:

(XVIII) *cc) individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, **in particolare nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto del contratto sia prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori;***

Concessioni, proroghe ed esecuzione dei contratti (articolo 1, comma 2, lett. dd))

L'articolo 1, comma 2, lett. dd) dispone:

dd) divieto di proroga dei contratti di concessione, fatti salvi i principi europei in materia di affidamento in house, e razionalizzazione della disciplina sul controllo degli investimenti dei concessionari e sullo stato delle opere realizzate, fermi restando gli obblighi dei concessionari sulla corretta e puntuale esecuzione dei contratti, prevedendo sanzioni proporzionate all'entità dell'inadempimento, ivi compresa la decadenza in caso di inadempimento grave;

L'Autorità ritiene pienamente condivisibile la scelta compiuta nel disegno di legge delega di introdurre, in linea con i principi generali dell'ordinamento europeo, un espresso **divieto di proroga dei contratti di concessione**, principio già presente nell'ordinamento nazionale⁴⁰, ma spesso contraddetto da legislazioni in deroga che hanno autorizzato regimi concessori in proroga.

In merito al contenuto del contratto di concessione, si evidenzia la necessità di prevedere **criteri che favoriscano l'applicazione del principio di trasferimento di ogni rischio in capo al concessionario** (di costruzione, di domanda e/o di disponibilità), principio espresso nel nostro Codice dei Contratti Pubblici, ma anch'esso disatteso nella realtà dei rapporti concedente –

⁴⁰ L'art. 175, comma 1, lett. a) ultimo periodo del Codice dei contratti prevede espressamente il divieto di proroga delle concessioni; il divieto è stato esteso dall'art. 178 anche alle concessioni autostradali.



concessionario, attraverso l'alterazione dei rischi, sovente illegittimamente trasferiti sul concedente.

A tal fine si propone di prevedere, oltre a sanzioni per il caso di inadempimento, che il mantenimento del livello del rischio originariamente posto a carico del concessionario possa essere verificato, per tutta la durata del rapporto concessorio, secondo criteri stabiliti dal legislatore delegato.

Il criterio di cui si discute, dunque, potrebbe essere modificato nel modo seguente:

- (XIX) *dd) divieto di proroga dei contratti di concessione, fatti salvi i principi europei in materia di affidamento in house, e razionalizzazione della disciplina sul controllo degli investimenti dei concessionari e sullo stato delle opere realizzate, fermi restando gli obblighi dei concessionari sulla corretta e puntuale esecuzione dei contratti, prevedendo una procedura di verifica sul mantenimento del livello di rischio posto a carico del concessionario, nonché sanzioni proporzionate all'entità dell'inadempimento, ivi compresa la decadenza in caso di inadempimento grave.*

Affidamenti dei concessionari (articolo 1, comma 2, lett. ee)

L'articolo 1, comma 2, lett. ee) dispone:

ee) razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari, anche al fine di introdurre una disciplina specifica per i rapporti concessori riguardanti la gestione di servizi e, in particolare, dei servizi di interesse economico generale; disciplina delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1 e non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, con specifico riguardo alle situazioni nelle quali sussiste l'obbligo, secondo criteri di gradualità e proporzionalità e tenendo conto delle dimensioni e dei caratteri del soggetto concessionario, dell'epoca di assegnazione della concessione, della sua durata, del suo oggetto e del suo valore economico, di affidare a terzi, mediante procedure di evidenza pubblica, parte dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle medesime concessioni, garantendo la stabilità e la salvaguardia delle professionalità del personale impiegato;

L'ANAC in diverse occasioni ha espresso l'esigenza di una chiarificazione da parte del legislatore del quadro normativo con riferimento a determinati settori connessi alle concessioni di servizi sotto il profilo degli affidamenti posti in essere dai concessionari laddove gli stessi impattano sul mercato e sulla concorrenza.

Tuttavia, il nuovo criterio, come approvato in Senato, si presenta generico così da sollevare dubbi sul piano delle garanzie di tutela della concorrenza.

Come anche per altri criteri, l'Autorità insiste affinché le nuove norme dettate con la futura legge delega non pregiudichino il sistema normativo vigente rispetto alle garanzie previste a



tutela degli interessi pubblici e privati coinvolti, ivi incluso l'interesse prioritario alla tutela della concorrenza e all'apertura dei mercati.

Sotto un diverso profilo, si segnala l'opportunità di una chiarificazione normativa sulla necessità di ricorrere al mercato da parte del concessionario di bene pubblico attraverso l'applicazione delle norme di evidenza pubblica per le attività riconducibili alla nozione di servizio pubblico, come nel caso delle attività commerciali insistenti nelle aree aeroportuali. Con riferimento a queste ultime, la proposta di legge AC 657 presentata in data 24 maggio 2018 avente ad oggetto *"Modifiche al codice della navigazione e al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in materia di contratti di concessione per l'esercizio di attività nelle aree aeroportuali"* si pone in linea con gli atti e le delibere delle Autorità (audizione del Presidente dell'Autorità del 5 aprile 2016, n. 50; indagine sulla gestione aeroportuale del 2013; atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 27 agosto 2013). Già con l'atto di segnalazione del 27 agosto 2013 l'Autorità aveva sollecitato un intervento legislativo volto a far sì che il gestore aeroportuale selezionati il proprio contraente con procedure di gara ad evidenza pubblica.

Esecuzione del contratto (articolo 1, comma 2, lett. ff)

L'articolo 1, comma 2, lett. ff) del disegno di legge delega prevede:

"ff) razionalizzazione della disciplina concernente i meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'aggiudicatario, anche al fine di estenderne l'ambito di applicazione;

Rispetto alla disciplina dei **meccanismi sanzionatori e premiali**, finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici, la corretta e celere esecuzione del contratto, dovrebbe essere **valorizzata** innanzitutto nell'ambito della partecipazione alle procedure di gara, mediante una **più efficace implementazione del rating d'impresa**, grazie alla predisposizione di una serie di meccanismi finalizzati a rendere tale sistema maggiormente effettivo: si pensi, ad esempio, alla previsione dell'eliminazione di criteri estranei alla *past performance*, ovvero alla **valorizzazione della digitalizzazione della fase di esecuzione contrattuale** che, in tal modo, potrebbe essere utilizzata per raccogliere informazioni sull'esecuzione stessa.

Si potrebbe, inoltre, stabilire un meccanismo da cui derivi un **punteggio aggiuntivo premiale** in ragione della **esecuzione dei contratti conforme ai capitolati e tempestiva**, se non anticipata rispetto ai tempi previsti, anche valutando di richiamare i principi generali dettati dall'art. 50 del decreto legge n. 77/2021, per gli interventi del PNRR, riconoscendo un premio



di accelerazione per ogni giorno di anticipo, determinato in base agli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale e sempre nei limiti delle risorse disponibili⁴¹.

La **Banca Dati Nazionale dei contratti pubblici** dovrebbe essere il punto di partenza per poter controllare l'esecuzione del contratto con una incentivazione della fase di raccolta di informazioni sullo stesso. Infatti, con un set di informazioni complete e oggettive è possibile rivalutare l'implementazione del sistema del *rating* di impresa, che l'Autorità reputa strumento fondamentale per migliorare la qualità della contrattualistica pubblica (insieme alla qualificazione delle stazioni appaltanti).

Chiaramente la Banca Dati, quale principale strumento di verifica dell'esecuzione dei contratti pubblici necessita della **interoperabilità** con le piattaforme digitali delle stazioni e le banche dati degli enti certificatori.

Gli incentivi alla conclusione anticipata dei contratti non devono ovviamente comportare pregiudizio alla qualità delle prestazioni contrattuali.

Si sottopone la seguente proposta di riformulazione del criterio:

(XX) *ff) razionalizzazione della disciplina concernente i meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'aggiudicatario, anche al fine di estenderne l'ambito di applicazione, riconoscendo premi connessi all'esecuzione anticipata dei lavori, determinati in base agli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale e nei limiti delle risorse disponibili, valorizzando la digitalizzazione delle informazioni e l'utilizzo della Banca Dati dei Contratti Pubblici nella predisposizione dei predetti meccanismi sanzionatori e premiali;*

Pagamento del corrispettivo contrattuale e riduzione oneri amministrativi (articolo 1, comma 2, lett. gg))

La nuova lett. gg) dell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge delega indica:

gg) semplificazione delle procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti del corrispettivo contrattuale, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico delle imprese;

⁴¹ L'art. 50, comma 4, d.l. n. 77/2021 dispone: "La stazione appaltante prevede, nel bando o nell'avviso di indizione della gara, che, qualora l'ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine ivi indicato, è riconosciuto, a seguito dell'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo determinato sulla base degli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale, mediante utilizzo delle somme indicate nel quadro economico dell'intervento alla voce imprevisti, nei limiti delle risorse ivi disponibili, sempre che l'esecuzione dei lavori sia conforme alle obbligazioni assunte. In deroga all'articolo 113-bis del decreto legislativo n. 50 del 2016, le penali dovute per il ritardato adempimento possono essere calcolate in misura giornaliera compresa tra lo 0,6 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale, da determinare in relazione all'entità delle conseguenze legate al ritardo, e non possono comunque superare, complessivamente, il 20 per cento di detto ammontare netto contrattuale".



L'Autorità non può che convenire sulla scelta di introdurre uno specifico criterio volto a disciplinare e semplificare le procedure e di pagamento a carico delle stazioni appaltanti.

Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (articolo 1, comma 2, lett. hh))

L'articolo 1, comma 2, lett. hh) prevede:

hh) estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto

Nel rinvenire il criterio di delega riferito alla estensione ed al rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, occorre porre all'attenzione della Commissione i **risultati ampiamente positivi raggiunti dall'ANAC nell'esercizio della funzione di precontenzioso.**

L'istituto è oggi disciplinato dall'art. 211, comma 1, d.lgs. n. 50/2016 ai sensi del quale, su iniziativa della stazione o di una o più delle altre parti interessate, l'Autorità esprime parere, previo contraddittorio, relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara. Quando le parti vi abbiano preventivamente consentito, **il parere obbliga ad attenersi a quanto in esso stabilito.** Il precontenzioso, è quindi funzionale a risolvere conflitti in gara insorti tra le parti del procedimento, anche in una fase antecedente l'adozione di provvedimenti amministrativi, ma nella quale possa già individuarsi l'inizio di un contrasto tra le parti in ordine alla gara in corso di espletamento.

L'istituto era già previsto nel previgente Codice (art. 6, comma 7, lett. n), d.lgs. n. 163/2006); tuttavia, l'originaria disciplina dettata per tale funzione dell'Autorità aveva una minore valenza deflattiva del contenzioso giurisdizionale ove si consideri che, soprattutto nella prima fase di attuazione, era prevista la compatibilità dell'esercizio della funzione con la contestuale proposizione di ricorso al Giudice amministrativo; inoltre, la disciplina non prevedeva la natura vincolante del parere né prevedeva espressamente la tutela del contraddittorio, anche se quest'ultima ha sempre poi trovato le più ampie garanzie nei regolamenti attuativi della disciplina.

Con il nuovo Codice dei Contratti pubblici la funzione è stata espressamente procedimentalizzata con la previsione **dell'obbligatorietà del contraddittorio.** Inoltre è stato previsto il possibile conferimento della natura vincolante ai pareri ove le parti vi acconsentano.

L'esperienza dell'ANAC in ordine all'esercizio di tale funzione dimostra **la piena fiducia nell'istituto, totalmente gratuito, da parte degli operatori economici e delle stazioni appaltanti,** considerato che con la semplificazione perseguita con l'ultimo Regolamento dell'ANAC del 09/01/2019, è garantita alle parti **una tempestiva risposta alle richieste di**



parere, in particolar modo nelle ipotesi in cui le parti scelgano di aderire al parere dell'Autorità e di conformarsi allo stesso.

Si aggiunga che la disciplina regolamentare della funzione di precontenzioso contenuta nel Regolamento ANAC del 09/01/2019 contempla espressamente come causa di inammissibilità e di improcedibilità della richiesta di parere la contestuale o successiva proposizione di ricorso giurisdizionale dinanzi al Giudice amministrativo, con evidenti effetti deflattivi del contenzioso giurisdizionale.

L'esperienza ha dimostrato, altresì, **un ampio adeguamento ai pareri** da parte delle stazioni appaltanti e degli operatori economici coinvolti come parti nel procedimento di precontenzioso, anche laddove rispetto al parere le parti non abbiano dichiarato di voler aderire alla pronuncia dell'Autorità attribuendo valore vincolante al parere stesso.

Trattasi, quindi, di un istituto che appartiene al *genus* delle cosiddette "*alternative dispute resolution*" o ADR, su istanza di parte, di natura facoltativa, **caratterizzato dalla gratuità, alternativo al contenzioso giurisdizionale** una volta che si scelga di attivarlo e determinante degli esiti procedurali per il caso che le parti dichiarino di volersene adeguare.

Nella versione originaria della bozza del Regolamento attuativo di tale funzione, in linea con la precedente versione adottata nella vigenza dell'abrogato decreto legislativo n. 163/2006, l'ANAC aveva esteso l'esercizio della funzione **alla fase esecutiva del contratto**. Tuttavia, tenuto conto anche del parere reso dal Consiglio di Stato sulla bozza del nuovo regolamento, nella versione attualmente vigente è stata espunta la previsione considerato il dato letterale dell'art. 211, comma 1, d.lgs. n. 50/2016 che richiama espressamente il procedimento di gara e non anche la fase esecutiva successiva all'aggiudicazione.

Rispetto a quanto appena osservato, si segnala che l'attuale criterio, peraltro l'unico ad essere caratterizzato da gratuità, prevede ora espressamente anche il riferimento alla fase esecutiva del contratto.

I dati positivi relativi a tale strumento e comprovanti il rafforzamento dello stesso come strumento alternativo al ricorso giurisdizionale sono stati ampiamente riportati, peraltro, nella Relazione al Parlamento per l'attività svolta nel 2020 con riferimento al biennio 2018-2020 e, perciò, si suggerisce al legislatore di modificare il criterio analizzato al fine di tenere conto della rilevante esperienza maturata dall'Autorità in quest'ambito.

Per tale ragione, si propone la seguente modifica:

- (XXI) *hh) estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, **in particolare attraverso l'esercizio della funzione di precontenzioso svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione** anche in materia di esecuzione del contratto.*



La procedura di adozione dei decreti (articolo 1, commi 3 e 4))

L'articolo 1, commi 3 e 4, prevede quanto segue:

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 abrogano espressamente tutte le disposizioni oggetto di riordino e comunque quelle con essi incompatibili e recano le opportune disposizioni di coordinamento in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate, nonché le necessarie disposizioni transitorie e finali.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono 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 decreto legislativo è acquisito il parere del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. I pareri sono resi entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza dei pareri. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali motivazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro dieci giorni dall'assegnazione; decorso tale termine il decreto legislativo può essere comunque emanato. Ove il Governo, nell'attuazione della delega di cui al presente articolo, intenda esercitare la facoltà di cui all'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n.1054, il Consiglio di Stato si avvale, al fine della stesura dell'articolato normativo, di magistrati di tribunale amministrativo regionale, di esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato, i quali prestano la propria attività a titolo gratuito e senza diritto al rimborso delle spese. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può apportarvi le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui al presente articolo. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dal presente articolo o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

Rispetto alla procedura di adozione dei decreti legislativi, l'Autorità conferma la propria piena disponibilità ad essere inserita tra i soggetti coinvolti nell'ambito del complesso, ma ambizioso e necessario, intervento di riordino complessivo della materia dei contratti pubblici.

Sotto tale aspetto, non possono sottacersi le funzioni e competenze maturate in oltre un ventennio di attività in tale settore, tenuto conto della specifica esperienza acquisita nell'esercizio, tra le altre, della funzione regolatoria.

Per tale ragione l'Autorità offre ogni supporto possibile nell'ambito dei **tavoli tecnici** che saranno istituiti, anche dallo stesso Consiglio di Stato, ai fini dell'attuazione della delega, in un'ottica coerente e pienamente rispondente agli obiettivi generali delle direttive europee, avuto altresì riguardo al principio di leale collaborazione istituzionale che l'ordinamento nazionale riconosce.



Si propone, pertanto, la seguente modifica al comma 4:

(XXII) 4. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con i Ministri competenti e **sentita l'Autorità Nazionale Anticorruzione**. Sugli schemi di decreto legislativo è acquisito il parere del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. I pareri sono resi entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza dei pareri. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali motivazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro dieci giorni dall'assegnazione; decorso tale termine il decreto legislativo può essere comunque emanato. Ove il Governo, nell'attuazione della delega di cui al presente articolo, intenda esercitare la facoltà di cui all'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n.1054, il Consiglio di Stato, **sentita l'Autorità Nazionale Anticorruzione**, si avvale, al fine della stesura dell'articolato normativo, di magistrati di tribunale amministrativo regionale, di esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato, i quali prestano la propria attività a titolo gratuito e senza diritto al rimborso delle spese. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può apportarvi le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui al presente articolo. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dal presente articolo o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.



ALLEGATO

Proposte emendative dell'Autorità

- (I) all'articolo 1, comma 1, dopo le parole, "decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici,", inserire le seguenti: ", mediante la modifica del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, ovvero la creazione di un testo unico dei contratti pubblici, e, dopo le parole: "risoluzione delle procedure avviate", inserire le seguenti: ", prevedendo, in ogni caso, che le funzioni e i poteri di vigilanza, sanzionatori e regolatori esercitati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, attualmente previsti dal decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, siano esercitati nel rispetto dei suddetti principi.
- (II) all'articolo 1, comma 2, lettera a), dopo le parole: "ove necessario,", aggiungere le seguenti: ", fermo restando il previo espletamento di procedure di pubblica consultazione e previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, nell'esercizio del potere regolatorio di ANAC";
- (III) all'articolo 1, comma 1, lettera b), apportare le seguenti modifiche:
- 1) dopo le parole: "di qualificazione", inserire le seguenti: "e centralizzazione";
 - 2) eliminare le parole: "afferenti ai settori ordinari e ai settori speciali", e aggiungere le seguenti: "nonché in materia di requisiti necessari all'iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate e delle centrali di committenza istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione, prevedendo la realizzazione di una piattaforma digitale come requisito di base per la partecipazione alla valutazione nazionale della capacità in termini di tipologie e volumi di acquisti,";
 - 3) dopo le parole: "centrali di committenza che operano a servizio degli enti locali;", aggiungere le seguenti: "conferimento all'Autorità nazionale anticorruzione del potere di vigilare sul sistema di qualificazione e di riesaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti in termini di tipologie e volumi di acquisti effettuati nonché del potere di aggiornare i requisiti necessari all'iscrizione e i requisiti premianti,";
- (IV) all'articolo 1, comma 2, lett. c), eliminare le parole: "della possibilità", e dopo le parole "criteri qualitativi o quantitativi,", inserire le seguenti: "ovvero di motivare la decisione di non suddividere l'appalto in lotti,";
- (V) all'articolo 1, comma 2, lett. d), dopo le parole: "di concorrenzialità", aggiungere le seguenti: "di rotazione,";



- (VI) all'articolo 1, comma 2, lettera g), dopo le parole "previsione dell'obbligo", inserire le seguenti: ", almeno nei casi previsti dalla contrattazione collettiva e con particolare riguardo ai servizi ad alta intensità di manodopera,";
- (VII) all'articolo 1, comma 2, lettera i), dopo le parole: "fascicolo virtuale dell'operatore economico,", inserire le seguenti: "con previsione di un termine entro cui le stazioni appaltanti e gli enti certificatori devono garantire l'interoperabilità delle piattaforme telematiche utilizzate e delle proprie banche dati con la BDNCP, compresa l'interoperabilità con l'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro del CNEL, con la banca dati dell'Agenzia delle Entrate e con il sistema SIOPE della Ragioneria Generale dello Stato";
- (VIII) all'articolo 1, comma 2, lettera l), dopo le parole: "del 26 febbraio 2014", aggiungere le seguenti: "e prevedendo un limite temporale massimo di rilevanza della fattispecie";
- (IX) all'articolo 1, comma 2, dopo la lettera l), inserire la seguente: "l-bis) coordinamento con la disciplina sul titolare effettivo della persona giuridica, con particolare riferimento agli obblighi dichiarativi e di trasparenza che gli operatori economici devono assicurare, anche attraverso la sottoscrizione di protocolli di legalità, ai fini della partecipazione alle procedure di gara e della esecuzione dei contratti,";
- (X) all'articolo 1, comma 2, lettera m), dopo le parole: "dibattito pubblico,", inserire le seguenti: "nonché individuazione delle procedure da seguire anche nelle ipotesi in cui il ricorso al dibattito pubblico è facoltativo,";
- (XI) all'articolo 1, comma 2, lettera o), dopo le parole: "l'eventuale riduzione dei livelli di progettazione,", inserire le seguenti: "con particolare riferimento ai lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria,", e dopo le parole "Consiglio superiore dei lavori pubblici", inserire le seguenti: ", nonché l'implementazione di strumenti elettronici di gestione e verifica dei dati relativi al processo di realizzazione dell'opera";
- (XII) all'articolo 1, comma 2, lett. q), eliminare le parole: "anche", e "di banche dati a livello centrale"; conseguentemente, dopo le parole "attraverso l'utilizzo", inserire le seguenti: "della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, costituita presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione ed il fascicolo virtuale dell'operatore economico";
- (XIII) all'articolo 1, comma 2, lett. s), dopo le parole: "durante la fase dell'esecuzione", inserire le seguenti: "e secondo criteri di semplificazione e razionalizzazione della disciplina";
- (XIV) all'articolo 1, comma 2, lett. u), dopo le parole: "principi di trasparenza e di concorrenzialità", aggiungere le seguenti: "attraverso adeguate misure di partecipazione e di tracciabilità dei processi decisionali";



- (XV) all'articolo 1, comma 2, lett. v), dopo le parole: "la previsione di contratti-tipo", inserire le seguenti: "predisposti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione in collaborazione con le amministrazioni competenti,", e dopo le parole: "trasparenza e la pubblicità degli atti;", inserire le seguenti: "possibilità, per il partenariato pubblico-privato, di fare ricorso a enti pubblici qualificati ovvero a servizi di committenza ausiliaria delle centrali di committenza qualificate. Nella predisposizione degli atti-tipo e degli altri atti necessari ai fini dell'implementazione delle finalità necessarie di cui al periodo precedente, l'Autorità Nazionale Anticorruzione esercita le proprie competenze regolatorie e di vigilanza;"
- (XVI) all'articolo 1, comma 2, lett. z), dopo le parole: "specificazione delle relative modalità attuative", aggiungere le seguenti: ", nonché previsione di protocolli di intesa tra la Corte dei Conti e l'Autorità Nazionale Anticorruzione ai fini dello svolgimento delle attività di rispettiva competenza";
- (XVII) all'articolo 1, comma 2, lett. bb), dopo le parole "semplificazione della disciplina giuridica ad essi applicabile", aggiungere le seguenti: ", nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica";
- (XVIII) all'articolo 1, comma 2, lett. cc), dopo le parole: "della progettazione e dell'esecuzione dei lavori", aggiungere le seguenti: ", in particolare nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto del contratto sia prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori";
- (XIX) all'articolo 1, comma 2, lett. dd), dopo la parola: "prevedendo", aggiungere le seguenti: "una procedura di verifica sul mantenimento del livello di rischio posto a carico del concessionario, nonché";
- (XX) all'articolo 1, comma 2, lett. ff), dopo le parole: "al fine di estenderne l'ambito di applicazione", aggiungere le seguenti: ", riconoscendo premi connessi all'esecuzione anticipata dei lavori, determinati in base agli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale e nei limiti delle risorse disponibili, valorizzando la digitalizzazione delle informazioni e l'utilizzo della Banca Dati dei Contratti Pubblici nella predisposizione dei predetti meccanismi sanzionatori e premiali";
- (XXI) all'articolo 1, comma 2, lett. hh), dopo le parole: "rimedio giurisdizionale,", aggiungere le seguenti: "in particolare attraverso l'esercizio della funzione di precontenzioso svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione";
- (XXII) all'articolo 1, comma 4, primo periodo, dopo le parole: "di concerto con i Ministri competenti", aggiungere le seguenti: "e sentita l'Autorità Nazionale Anticorruzione", e al quinto periodo, dopo le parole "il Consiglio di Stato,", aggiungere le seguenti: "sentita l'Autorità Nazionale Anticorruzione."