

# dossier

29 aprile 2019

Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici

---

A.S. n. 1248 - DL 32/2019

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

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



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche nei settori dell'ambiente e del territorio

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

Dossier n. 121



SERVIZIO STUDI

Dipartimento ambiente

Tel. 066760-9253 [st\\_ambiente@camera.it](mailto:st_ambiente@camera.it) - [@CD\\_ambiente](https://twitter.com/CD_ambiente)

Progetti di legge n. 136

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

## INDICE

PREMESSA .....	7
SCHEDE DI LETTURA .....	9
<b>Capo I</b>	
<b>Norme in materia di contratti pubblici, di accelerazione degli interventi infrastrutturali, e di rigenerazione urbana</b>	
Articolo 1, comma 1, lettere a) e b) ( <i>Progettazione</i> ) .....	11
Articolo 1, comma 1, lettera c) ( <i>Pubblicità legale dei contratti pubblici</i> ) .....	17
Articolo 1, comma 1, lettera d) ( <i>Disciplina di dettaglio del ruolo del responsabile unico del procedimento</i> ) .....	19
Articolo 1, comma 1, lettere e) ed f) e comma 2 ( <i>Contratti “sottosoglia”</i> ) .....	20
Articolo 1, comma 1, lettera g) ( <i>Disciplina degli acquisti da parte dei comuni non capoluogo di provincia</i> ) .....	27
Articolo 1, comma 1, lettera h) ( <i>Consorzi stabili</i> ) .....	28
Articolo 1, comma 1, lettera i) ( <i>Affidamento congiunto di progettazione e realizzazione</i> ) .....	31
Articolo 1, comma 1, lettera l) ( <i>Informazione dei candidati e degli offerenti</i> ) ....	35
Articolo 1, comma 1, lettera m) ( <i>Nomina Commissioni giudicatrici</i> ) .....	37
Articolo 1, comma 1, lettera n) ( <i>Motivi di esclusione</i> ) .....	41
Articolo 1, comma 1, lettera o) ( <i>Requisiti di partecipazione</i> ) .....	51
Articolo 1, comma 1, lettere p)-r) ( <i>Sistema di attestazione della qualificazione degli esecutori di lavori pubblici; norme di coordinamento</i> ) .....	52
Articolo 1, comma 1, lettera s) ( <i>Criteri di aggiudicazione dell'appalto - OEPV e minor prezzo</i> ) .....	58
Articolo 1, comma 1, lettera t) ( <i>Offerte anomale</i> ) .....	61
Articolo 1, comma 1, lettera u) ( <i>Regolamento unico - norme in materia di collaudo</i> ) .....	65
Articolo 1, comma 1, lettera v) ( <i>Subappalto</i> ) .....	67
Articolo 1, comma 1, lettera z) ( <i>Regolamento unico - attività di controllo</i> ) .....	73
Articolo 1, comma 1, lettera aa) ( <i>Regolamento unico - attività di controllo</i> ) ....	74
Articolo 1, comma 1, lettera bb) ( <i>Selezione dei partecipanti</i> ) .....	76

Articolo 1, comma 1, lettera cc) ( <i>Qualificazione degli operatori nel settore dei beni culturali</i> ) .....	78
Articolo 1, comma 1, lettere dd) ed ee) ( <i>Concessioni</i> ).....	80
Articolo 1, comma 1, lettera ff) ( <i>Misure per il partenariato pubblico-privato</i> ) .....	82
Articolo 1, comma 1, lettera gg) ( <i>Soppressione albo direttori dei lavori e dei collaudatori - appalti a contraente generale</i> ) .....	85
Articolo 1, comma 1, lettera hh) e ii) ( <i>Qualificazione contraente generale</i> ).....	88
Articolo 1, comma 1, lettera ll) ( <i>Termini parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici</i> ) .....	93
Articolo 1, comma 1, lettera mm) e comma 3 ( <i>Disposizioni transitorie e nuove disposizioni regolamentari</i> ) .....	94
Articolo 1, commi 2 e 3 ( <i>Abrogazione e disciplina transitoria</i> ).....	99
Articolo 1, commi 4 e 5 ( <i>Modifiche al Codice del processo amministrativo</i> ) ...	100
Articolo 2 ( <i>Disposizioni sulle procedure di affidamento in caso di crisi di impresa</i> ) .....	102
Articolo 3 ( <i>Disposizioni in materia di semplificazione della disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche</i> ) .....	109
Articolo 4 ( <i>Commissari straordinari, interventi sostitutivi e responsabilità erariali</i> ).....	131
Articolo 5 ( <i>Norme in materia di rigenerazione urbana</i> ).....	142
<b>Capo II</b>	
<b>Disposizioni relative agli eventi sismici della Regione Molise e dell'Area Etnea</b>	
Articolo 6 ( <i>Ambito di applicazione e nomina dei Commissari straordinari</i> ) ....	150
Articolo 7 ( <i>Funzioni dei Commissari straordinari</i> ) .....	154
Articolo 8 ( <i>Contabilità speciali</i> ) .....	157
Articolo 9 ( <i>Ricostruzione privata</i> ).....	158
Articolo 10 ( <i>Criteri e modalità generali per la concessione dei contributi per la ricostruzione privata</i> ).....	160
Articolo 11 ( <i>Interventi di riparazione e ricostruzione degli immobili danneggiati o distrutti</i> ) .....	166
Articolo 12 ( <i>Procedura per la concessione e l'erogazione dei contributi</i> ).....	168
Articolo 13 ( <i>Ricostruzione pubblica</i> ) .....	171
Articolo 14 ( <i>Soggetti attuatori degli interventi relativi alle opere pubbliche e ai beni culturali</i> ) .....	180

Articolo 15 ( <i>Contributi ai privati per i beni mobili danneggiati</i> ).....	182
Articolo 16 ( <i>Legalità e trasparenza</i> ).....	184
Articolo 17 ( <i>Qualificazione degli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria</i> ).....	189
Articolo 18 ( <i>Struttura dei Commissari straordinari</i> ).....	193
Articolo 19 ( <i>Interventi volti alla ripresa economica</i> ).....	197
Articolo 20 ( <i>Sospensione di termini</i> ).....	199

### **Capo III**

#### **Disposizioni relative agli eventi sismici dell'Abruzzo nell'anno 2009, del Centro Italia negli anni 2016 e 2017 e nei Comuni di Casamicciola Terme e Lacco Ameno dell'Isola di Ischia nel 2017**

Articolo 21 ( <i>Contributo straordinario per il Comune dell'Aquila e ulteriori provvidenze per i comuni del cratere e fuori cratere</i> ).....	202
Articolo 22 ( <i>Misure relative al personale tecnico in servizio presso gli enti locali e gli uffici speciali per la ricostruzione</i> ).....	204
Articolo 23 ( <i>Accelerazione della ricostruzione pubblica nelle regioni dell'Italia centrale colpite dagli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016</i> ).....	208
Articolo 24 ( <i>Proroga della disciplina derogatoria relativa al deposito e al trasporto di terre e rocce da scavo</i> ).....	213
Articolo 25 ( <i>Compensazione ai comuni delle minori entrate a seguito di esenzione di imposte comunali</i> ).....	216
Articolo 26 ( <i>Misure per la semplificazione delle procedure per l'immediato ristoro dei danni subiti dalle attività economiche e produttive e dai privati a seguito di eventi calamitosi</i> ).....	218
Articolo 27 ( <i>Presidio zona rossa dei comuni di Casamicciola Terme e Lacco Ameno</i> ).....	221
Articolo 28 ( <i>Disposizioni per l'attivazione del sistema "IT-alert"</i> ).....	223
Articolo 29 ( <i>Norme di copertura</i> ).....	229
Articolo 30 ( <i>Entrata in vigore</i> ).....	232



## **PREMESSA**

Il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici, consta di 30 articoli, suddivisi in 3 Capi.

Il Capo I (articoli da 1 a 5) reca norme in materia di contratti pubblici, di accelerazione degli interventi infrastrutturali e di rigenerazione urbana.

Il Capo II (articoli da 6 a 20) reca disposizioni relative agli eventi sismici della regione Molise e dell'area Etna (con riferimento ai territori di cui agli Allegati I e II al decreto-legge).

Il Capo III (articoli da 21 a 30) reca infine disposizioni relative agli eventi sismici dell'Abruzzo nell'anno 2009, del centro-Italia negli anni 2016 e 2017 e nei comuni di Casamicciola Terme e Lacco Ameno dell'Isola di Ischia nel 2017.





## **SCHEDE DI LETTURA**



## **Capo I**

### **Norme in materia di contratti pubblici, di accelerazione degli interventi infrastrutturali, e di rigenerazione urbana**

#### **Articolo 1, comma 1, lettere a) e b)** *(Progettazione)*

##### **Contenuti della progettazione (lett. a), n. 1))**

La norma in esame novella il comma 3 dell'art. 23, al fine di demandare al **nuovo regolamento unico** (previsto dalla lettera mm), numero 7), dell'articolo in commento), in luogo di uno specifico decreto ministeriale previsto dal testo previgente, la disciplina dei contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali, nonché del contenuto minimo del quadro esigenziale che devono predisporre le stazioni appaltanti.

Si fa notare che, in base all'art. 216, comma 4, primo periodo, del Codice, nelle more dell'emanazione dello specifico decreto ministeriale succitato, quindi fino ad oggi (considerato che tale decreto non è mai stato emanato), si sono applicate le disposizioni di cui alla parte II, titolo II, capo I, nonché gli allegati o le parti di allegati ivi richiamate del D.P.R. 207/2010 (vale a dire l'abrogato regolamento di attuazione del "vecchio" Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 163/2006).

##### **Disciplina semplificata per i lavori di manutenzione (lett. a), n. 2))**

Il numero 2) della lettera in esame riscrive il testo del comma 3-*bis* dell'art. 23 del Codice, al fine di introdurre una **disciplina semplificata per i contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria che non prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali** delle opere o degli impianti.

Il nuovo testo quindi prevede una disciplina direttamente applicabile in luogo di quella, prevista dal testo previgente, che rinviava ad un decreto attuativo che non è mai stato emanato.

Il testo previgente demandava infatti, ad un apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, emanato su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici e sentita la Conferenza Unificata, la definizione di una disciplina semplificata per la progettazione degli interventi di manutenzione ordinaria fino a un importo di 2,5 milioni di euro.

Si fa notare che nel nuovo testo previsto dalla disposizione in esame **non compare più un limite di importo per l'applicazione della disciplina semplificata.**

La nuova disciplina semplificata è estremamente contenuta e si riduce a:

- consentire di **affidare i contratti sulla base del progetto definitivo**, a condizione che lo stesso abbia un **contenuto informativo minimo**, indicato dalla norma. Nel dettaglio viene richiesto che il progetto sia costituito almeno da una relazione generale, dall'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni

previste, dal computo metrico-estimativo, dal piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso;

- consentire di **eseguire i lavori senza redigere e/o approvare il progetto esecutivo.**

Relativamente alle **modalità di affidamento**, la norma in esame si limita a richiedere il rispetto delle procedure di scelta del contraente previste dal Codice.

La stessa relazione illustrativa ricorda che la nuova disposizione “è in continuità con la previgente normativa (articolo 105 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010) ancora in vigore ai sensi dell’articolo 216, comma 4, terzo, quarto e quinto periodo, del codice”.

### **Fasi di elaborazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica (lett. a), n. 3))**

La norma in esame riscrive il comma 5 dell’art. 23, che disciplina le fasi di elaborazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Anche il nuovo testo mantiene, nella sostanza, due diverse fasi di elaborazione, così come il testo previgente. La prima fase, così come previsto dal testo previgente, è solo eventuale e consiste nella redazione di un documento di fattibilità delle alternative progettuali.

La vera differenza sostanziale rispetto al testo previgente risiede nel fatto che l’espletamento della prima fase non è più condizionato dal contesto (la norma previgente prevede che la prima fase sia obbligatoria ai soli fini delle attività di programmazione triennale dei lavori pubblici e dell’espletamento delle procedure di dibattito pubblico o dei concorsi di progettazione e di idee) bensì dall’importo del contratto.

La nuova disciplina dettata dalla disposizione in esame prevede infatti che **il progetto di fattibilità tecnica ed economica è obbligatoriamente preceduto dal documento di fattibilità delle alternative progettuali solo per i lavori pubblici “sopra soglia”** (cioè di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza europea fissata dall’art. 35 del Codice).

**Per i lavori “sottosoglia”, invece,** l’elaborazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali sarà effettuata **solo, eventualmente, su richiesta della stazione appaltante.**

Il seguente testo a fronte evidenzia quanto testé illustrato.

Testo previgente	Nuovo testo
5. Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. <b>Ai soli</b>	5. Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. <b>Per i</b>

fini delle attività di programmazione triennale dei lavori pubblici e dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico di cui all'articolo 22 nonché dei concorsi di progettazione e di idee di cui all'articolo 152, il progetto di fattibilità può essere articolato in due fasi successive di elaborazione. In tutti gli altri casi, il progetto di fattibilità è sempre redatto in un'unica fase di elaborazione. Nel caso di elaborazione in due fasi, nella prima fase il progettista, individua ed analizza le possibili soluzioni progettuali alternative, ove esistenti, sulla base dei principi di cui al comma 1, e redige il documento di fattibilità delle alternative progettuali secondo le modalità indicate dal decreto di cui al comma 3.

Nella seconda fase di elaborazione, ovvero nell'unica fase, qualora non sia redatto in due fasi,

il progettista incaricato sviluppa, nel rispetto dei contenuti del documento di indirizzo alla progettazione e secondo le modalità indicate dal decreto di cui al comma 3, tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1, nonché elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche,

ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali.

Il progetto di fattibilità deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa.

**lavori pubblici di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 35 anche ai fini della programmazione di cui all'articolo 21, comma 3 nonché per l'espletamento delle procedure di dibattito pubblico di cui all'articolo 22 e per i concorsi di progettazione e di idee di cui all'articolo 152, il progetto di fattibilità è preceduto dal documento di fattibilità delle alternative progettuali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera ggggg-quater) nel rispetto dei contenuti di cui al decreto previsto all'articolo 23, comma 3. Resta ferma la facoltà della stazione appaltante di richiedere la redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali anche per lavori pubblici di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35.**

Nel progetto di fattibilità tecnico ed economica,

il progettista sviluppa, nel rispetto **del quadro esigenziale**, tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1, nonché gli elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, **secondo le modalità previste nel decreto di cui al comma 3,**

ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali.

Il progetto di fattibilità **tecnica ed economica** deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa.

### **Documenti su cui si basa il progetto di fattibilità (lett. a), n. 4))**

La norma in esame reca alcune modifiche puntuali al comma 6 dell'art. 23 (che disciplina i documenti e le attività che stanno alla base dell'elaborazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica) al fine di precisare la portata di alcuni dei documenti considerati.

La norma prevede infatti che il progetto di fattibilità sia basato:

- su **studi di fattibilità ambientale e paesaggistica** e non, come disponeva il testo previgente, su studi preliminari sull'impatto ambientale;

- sulla **descrizione delle misure di compensazione e di mitigazione dell'impatto ambientale** e non, come disponeva il testo previgente, sulle esigenze di compensazioni e di mitigazione dell'impatto ambientale.

La modifica in esame, come sottolineato dalla relazione illustrativa, “è tesa a coordinare l'articolo 23 del codice con il decreto legislativo n. 152 del 2006 e, specificatamente, con i contenuti degli allegati alla parte II del citato decreto legislativo, modificati con decreto legislativo n. 104 del 2017 (in particolare l'Allegato IV-bis «Contenuti dello Studio preliminare ambientale» e l'Allegato VII «Contenuti dello studio di impatto ambientale»)”.

### **Spese strumentali (lett. a), n. 5))**

Il nuovo comma 11-*bis* dell'art. 23 del Codice, introdotto dalla norma in esame, stabilisce che **tra le spese tecniche da prevedere nel quadro economico di ciascun intervento** sono comprese le spese di carattere strumentale sostenute dalle amministrazioni aggiudicatrici in relazione all'intervento.

Si fa notare che una disposizione pressoché identica era contenuta nell'art. 92, comma 7-*bis*, del “vecchio” Codice (D.Lgs. 163/2006). Un'analogia disposizione era altresì contenuta nella versione iniziale del “nuovo” Codice (art. 113, comma 6, dello [schema di decreto n. 283](#)), ma venne poi eliminata nel corso della stesura finale del testo.

La relazione illustrativa fa altresì notare che, ad oggi, non essendo stato emanato il decreto attuativo del comma 3 dell'art. 23 (come evidenziato in precedenza), “è ancora possibile il riconoscimento delle voci di spesa sopra richiamate in virtù dell'articolo 216, comma 4, primo periodo, del codice che fa salva l'applicazione degli articoli da 14 a 43 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010 e gli allegati ivi richiamati”.

Il successivo comma 11-*ter* (anch'esso introdotto dalla disposizione in commento) dispone che le **spese strumentali, incluse quelle per sopralluoghi, riguardanti le attività finalizzate alla stesura del Piano generale** degli interventi del sistema accentrato delle **manutenzioni** degli immobili in uso alle amministrazioni pubbliche (previsto dall'art. 12 del D.L. 98/2011, convertito con la legge n. 111/2011) sono **a carico delle risorse iscritte sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze trasferite all'Agenzia del Demanio**.

Si ricorda che l'art. 12, comma 4, del D.L. 98/2011 stabilisce, in estrema sintesi, che sulla base delle previsioni triennali di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili in uso alle amministrazioni pubbliche individuate dal medesimo articolo, e sentiti i Provveditorati per le opere pubbliche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Agenzia del demanio assume le decisioni di spesa sulla base di un piano generale di interventi per il triennio successivo, volto, ove possibile, al recupero degli spazi interni degli immobili di proprietà dello Stato al fine di ridurre le locazioni passive, nonché alla riqualificazione energetica degli stessi edifici.

*Si valuti l'opportunità di riformulare la disposizione testé commentata come novella all'art. 12 del D.L. 98/2011, in modo da garantire l'unitarietà della disciplina relativa al succitato “piano delle manutenzioni”.*

### **Requisiti degli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria (lett. b), n. 1)**

La norma in esame novella il comma 2 dell'art. 24 del Codice, al fine di demandare al **nuovo regolamento unico** (previsto dalla lettera mm), numero 7), dell'articolo in commento), in luogo di uno specifico decreto ministeriale previsto dal testo previgente, la definizione dei requisiti che devono possedere gli operatori economici ammessi a partecipare (ai sensi dell'art. 46 del Codice) alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria.

Viene altresì **modificata la disciplina transitoria**, prevedendo che nelle more dell'emanazione del regolamento unico si applichino le disposizioni del nuovo comma *27-octies* dell'art. 216 (introdotto dalla lettera mm), numero 7), del presente decreto-legge), in luogo dell'applicazione delle disposizioni previste dal comma 5 dell'art. 216 del Codice (che faceva rinvio, nelle more dell'emanazione del succitato decreto ministeriale, ai requisiti delle società di ingegneria, delle società di professionisti e dei consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria previsti dagli artt. 254-256 del regolamento di attuazione del "vecchio" Codice (vale a dire del D.P.R. 207/2010).

Il citato comma *27-octies* prevede, tra l'altro, che fino alla data di entrata in vigore del nuovo regolamento unico si applicano gli atti già adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui all'art. 24, comma 2. Si rinvia, in proposito, alla scheda di lettura relativa alla lettera mm).

### **Affidamento di concessioni agli affidatari di incarichi di progettazione (lett. b), n. 2))**

La norma in esame novella il comma 7 dell'art. 24 del Codice, che nel testo previgente vietava (salvo il verificarsi di precise condizioni) agli affidatari di incarichi di progettazione, per progetti posti a base di gara, di poter ottenere l'affidamento degli appalti o delle concessioni di lavori pubblici, nonché degli eventuali subappalti o cottimi, per i quali avessero svolto la suddetta attività di progettazione.

La novella in esame si propone di bipartire la disciplina in questione a seconda che si tratti dell'affidamento di una concessione (caso che viene ora disciplinato separatamente dal nuovo sesto periodo del comma 7) o di altre casistiche (che restano disciplinate dai primi cinque periodi, ove sono soppressi i riferimenti alle concessioni, dato che le stesse sono ora disciplinate unicamente dal sesto periodo citato).

Se dunque per il caso di appalti, subappalti e cottimi resta ferma la disciplina previgente, per le concessioni invece la nuova disciplina si limita a stabilire che gli affidatari di incarichi di progettazione per progetti posti a base di gara possono essere affidatari delle concessioni di lavori pubblici **a condizione che il concedente adotti misure adeguate per garantire che la concorrenza non sia falsata** dalla loro partecipazione.

Nella relazione illustrativa si afferma che la modifica in esame “è finalizzata ad allineare alle disposizioni europee la disciplina della partecipazione alle procedure di gara nelle concessioni di lavori pubblici dei soggetti affidatari degli incarichi di progettazione per progetti posti a base di gara. Al riguardo, la Commissione europea - Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI (DG GROW), con parere del 6 marzo 2019, nell'evidenziare che il divieto assoluto sancito dall'articolo 24, comma 7, del codice italiano è incompatibile con l'articolo 41 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, (direttiva appalti pubblici) e con l'articolo 3 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, (direttiva concessioni), ritiene che i concessionari uscenti, che hanno predisposto la progettazione da porre a base di gara, devono poter partecipare alla procedura di gara per l'affidamento delle concessioni, purché l'amministrazione aggiudicatrice adotti misure adeguate per garantire che la concorrenza non sia falsata dalla loro partecipazione”.



**Articolo 1, comma 1, lettera c)**  
***(Pubblicità legale dei contratti pubblici)***

La **lettera c)**, che sopprime il secondo, il terzo e il quarto periodo dell'articolo 29, comma 1, del Codice dei contratti pubblici in cui sono disciplinati i **principi in materia di trasparenza**, è volta ad escludere la pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" dei provvedimenti di esclusione dalla procedura di affidamento dei contratti pubblici (cd. pubblicità che produce effetti legali).

La relazione illustrativa sottolinea che la modifica in esame è tesa al coordinamento delle disposizioni dell'art. 29 "con la soppressione del cosiddetto rito super accelerato di cui al comma 4 dell'articolo che qui si illustra".

L'art. 29, comma 1, oggetto di modifica, prevede, in via generale la pubblicazione di tutti gli atti di gara predisposti dalle amministrazioni nella sezione "Amministrazione trasparente" del profilo del committente (art. 3, comma 35 del Codice), allo scopo di rendere conoscibile l'attività delle amministrazioni ai cittadini, in applicazione dell'art. 37 del D.Lgs. n. 33/2013 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) sugli obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

In particolare, l'art. 29, comma 1 dispone, altresì, l'obbligo, con riferimento alla cd. pubblicità che produce effetti legali, della pubblicazione da parte del committente sul proprio profilo:

- del provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80 del Codice;
- della sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali (art. 29, comma 1, secondo periodo).

La pubblicazione del provvedimento deve essere effettuata nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso al tribunale amministrativo regionale competente, previsto dall'art. 120, comma 2-*bis*, del codice del processo amministrativo (D. Lgs. 104/2010), nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione del provvedimento medesimo.

In sostanza, la pubblicazione del provvedimento di esclusione avviene ai sensi dell'art. 29, comma 1, non nella sezione che produce la pubblicità legale (albo *on line*), ma nella sezione "Amministrazione trasparente" del profilo del committente, determinando confusione per gli operatori del settore, abituati, ai fini dell'acquisizione della legale conoscenza degli atti del committente, ad accedere alla sezione del profilo del committente avente valore di albo *on line*.

Si ricorda infatti che l'art. 4 del D.P.C.M. 26 aprile 2011 prevede che i bandi, gli avvisi e gli esiti di gara delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture siano pubblicati sul profilo di committente in una apposita sezione dedicata, denominata "Bandi di gara".

Al fine di porre rimedio a tale problematica, con il D.Lgs. 56/2017 (cd. decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici), l'art. 29, comma 1, è stato modificato, prevedendo che - entro il medesimo termine di due giorni - sia dato avviso ai candidati e ai concorrenti, con modalità telematiche, di cui all'art. 5-*bis* del decreto legislativo 7

marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) o strumento analogo negli altri Stati membri, di detto provvedimento, indicando l'ufficio o il collegamento informatico ad accesso riservato dove sono disponibili i relativi atti (terzo periodo, comma 1, art. 29).

Conseguentemente, il termine per l'impugnativa di cui al citato art. 120, comma 2-*bis*, decorre dal momento in cui gli atti sono resi in concreto disponibili, corredati di motivazione (quarto periodo, comma 1, art. 29).

In tale ambito, il **Garante per la protezione dei dati personali** con la [delibera 243 del 15 maggio 2014](#), recante “Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul *web* da soggetti pubblici e da altri enti obbligati ” ha chiarito che tutte le ipotesi di pubblicità non riconducibili a finalità di trasparenza, qualora queste comportino una diffusione di dati personali, sono escluse dall’oggetto del decreto legislativo n. 33/2013 e dall’ambito di applicazione delle relative previsioni e, in particolare, non trovano applicazione la disciplina dell’accesso civico, la regola dell’indicizzazione e del riutilizzo dei dati e il termine di durata della pubblicazione”.

**Articolo 1, comma 1, lettera d)**  
***(Disciplina di dettaglio del ruolo del responsabile unico del procedimento)***

La **lettera d)**, che modifica il comma 5 dell'articolo 31 del Codice, attribuisce al **regolamento unico di attuazione del Codice** - in luogo delle linee guida emanate dall'ANAC - il compito di definire:

- la disciplina di maggiore dettaglio sui **compiti specifici del Responsabile unico del procedimento (RUP)**, sui presupposti e sulle modalità di nomina, e sugli ulteriori requisiti di professionalità, rispetto a quanto disposto dal Codice in relazione alla complessità dei lavori;
- l'importo massimo e la tipologia dei lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista, con il direttore dei lavori o con il direttore dell'esecuzione.

La **lettera d)** stabilisce, inoltre, che fino alla data di entrata in vigore del citato Regolamento, si applica, in merito alle funzioni del RUP, la disposizione transitoria prevista dal nuovo comma *27-octies* dell'art. 216 del Codice, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. mm), n. 7), del decreto-legge in esame, e dunque dalle [linee guida n. 3 dell'Anac](#).

## **Articolo 1, comma 1, lettere e) ed f) e comma 2 (Contratti “sottosoglia”)**

### **Calcolo del valore stimato degli appalti (comma 1, lett. e), nn. 1) e 2))**

I numeri 1) e 2) della lettera e) modificano in più punti l'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici, che disciplina le soglie di rilevanza comunitaria per l'aggiudicazione dei contratti pubblici e i metodi di calcolo del valore stimato degli appalti.

In particolare viene previsto che – per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture – il computo del valore complessivo stimato della totalità dei lotti si applica anche nel caso di **appalti aggiudicati per lotti distinti**, e non solo in caso di aggiudicazione contemporanea di lotti distinti, come attualmente previsto (modifiche alle lettere a) dei commi 9 e 10 dell'art.35).

Nello specifico, le modifiche sono volte al recepimento di quanto indicato nella [procedura di infrazione n. 2018/2273](#), che ha censurato i commi 9 e 10 dell'art. 35 del Codice, laddove prevedono che il valore dell'appalto sia dato dal “valore complessivo stimato della totalità di tali lotti” qualora vi sia la possibilità di “appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti separati”.

La Commissione europea osserva che, aggiungendo la qualifica “contemporaneamente”, la normativa italiana ha ristretto l'applicabilità dell'obbligo di computare il valore complessivo stimato della totalità dei lotti, rispetto a quanto indicato nella direttiva 2014/24, per cui invece tale criterio si applica anche quando l'appalto “può dare luogo ad appalti aggiudicati per lotti distinti”.

### **Anticipazione del prezzo all'appaltatore (comma 1, lett. e), n. 3)**

Il numero 3) della lettera e) interviene sull'anticipazione del prezzo del 20% del valore del contratto di appalto da corrispondere dalla stazione appaltante all'appaltatore, entro quindici giorni dall'effettivo inizio dei lavori, sostituendo in tale ambito il riferimento al termine “lavori” con quello più generale di “prestazione” (modifica al comma 18 dell'art. 35).

Tale modifica, secondo la relazione illustrativa, è “tesa a favorire le imprese estendendo l'ambito di applicazione dell'anticipazione da corrispondere all'appaltatore anche ai servizi e alle forniture”.

### **Modalità di affidamento dei lavori “sottosoglia” (comma 1, lett. f), nn. 1, 2), 3), e comma 2)**

Le disposizioni recate dai numeri 1), 2) e 3) della lettera f) novellano in più punti il testo del comma 2 dell'art. 36, al fine di modificare le diverse modalità di affidamento ivi previste per i lavori “sottosoglia”, nonché le corrispondenti classi di importo.

Poiché le modifiche introdotte si sovrappongono alla disciplina derogatoria introdotta, limitatamente all'anno 2019, dal **comma 912** della legge di bilancio 2019 (L. 145/2018), tale comma **viene abrogato dal comma 2** dell'articolo in esame.

Nel dettaglio, il **numero 1) della lettera f)** modifica la lettera b) del comma 2 dell'art. 36 del Codice – che nel testo previgente prevedeva, tra l'altro, l'affidamento, per lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro, mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno 10 operatori economici – al fine di:

- snellire la procedura, **richiedendo la previa consultazione solamente di 3 operatori anziché 10;**

- elevare a 200.000 euro il limite superiore della classe di importo considerata, in modo da **ampliare l'ambito di applicazione** della procedura **a tutti i lavori di importo inferiore a 200.000 euro** (e, ovviamente, pari o superiore a 40.000 euro).

Si fa notare che il penultimo periodo della lettera b), che non è oggetto di modifica, stabilisce che i lavori in questione possono essere eseguiti anche in amministrazione diretta, fatto salvo l'acquisto e il noleggio di mezzi, per i quali si applica comunque la procedura negoziata testé illustrata.

Il **numero 2) della lettera f)** **sopprime** la lettera c) che prevedeva una **procedura negoziata “aggravata”** (in quanto si richiedeva la consultazione di 15 operatori economici) **per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro.**

Il **numero 3) della lettera f)** riscrive la lettera d) al fine di introdurre una nuova disciplina per **tutti i lavori di importo pari o superiore a 200.00 euro e fino alla soglia di rilevanza europea** (vale a dire 5.548.000 euro). Per tali lavori viene infatti previsto che l'affidamento avvenga mediante ricorso alle procedure aperte (disciplinate dall'art. 60 del Codice), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 97, comma 8, del Codice medesimo.

Tale ultima norma dispone che, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e comunque per importi “sottosoglia”, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia.

La seguente tabella illustra la nuova disciplina degli affidamenti di lavori “sottosoglia” risultante dalle norme in esame e, tramite il confronto con la disciplina previgente e con quella derogatoria prevista dall'abrogato comma 912 della legge di bilancio 2019, consente di comprendere la portata normativa delle modifiche operate:

Importo dei lavori	Disciplina previgente	Disciplina derogatoria valida per il solo 2019 (c. 912 L. 145/2018))	Nuova disciplina
0 [...] 39.999,99	affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori econ. o in amm.ne diretta	affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori econ. o in amm.ne diretta	affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori econ. o in amm.ne diretta
40.000 [...] 149.999,99	procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno 10 operatori economici (*)	affidamento diretto previa consultazione, ove esistenti, di 3 operatori economici	procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno 3 operatori economici
150.000 [...] 199.999,99	procedura negoziata con consultazione di almeno 15 operatori economici, ove esistenti	procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno 10 operatori economici (*)	
200.000 [...] 349.999,99			procedura aperta (salvo quanto previsto dall'art. 97, comma 8, del Codice)
350.000 [...] 999.999,99		procedura negoziata con consultazione di almeno 15 operatori economici, ove esistenti	
1 milione [...] Fino alla soglia	procedure ordinarie (fermo restando quanto previsto dall'art. 95, co. 4, lettera a), del Codice)	procedure ordinarie (fermo restando quanto previsto dall'art. 95, co. 4, lettera a), del Codice)	

(\*) I lavori possono essere eseguiti anche in amministrazione diretta, fatto salvo l'acquisto e il noleggio di mezzi, per i quali si applica comunque la procedura negoziata in questione.

### Verifica dei requisiti (lett. f), n. 4))

La norma in esame riscrive integralmente il testo del comma 5 dell'art. 36, che nel testo previgente disciplinava la verifica dei requisiti in capo all'aggiudicatario delle procedure negoziate attivate (in base al comma 2) relativamente ai contratti "sottosoglia".

Rispetto al testo previgente, il nuovo testo non esplicita che l'ambito di applicazione riguarda le procedure di affidamento di cui al comma 2.

Un'altra novità risiede nel fatto che **viene consentito alle stazioni appaltanti di decidere che le offerte siano esaminate prima della verifica della documentazione** relativa al possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli

di idoneità e di capacità degli offerenti, **purché tale facoltà sia specificamente prevista nel bando di gara o nell'avviso** con cui si indice la procedura.

La relazione illustrativa sottolinea che tale disposizione viene inserita “nell'ottica della semplificazione e nel rispetto dell'articolo 56 della direttiva 2014/24/UE, in analogia a quanto già avviene nei settori speciali”.

Il richiamato art. 56 dispone, tra l'altro, che “nelle procedure aperte, le amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di esaminare le offerte prima di verificare l'assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione”.

Si ricorda altresì che l'art. 133, comma 8, del Codice, collocato all'interno della disciplina degli appalti nei settori speciali, dispone che “nelle procedure aperte, gli enti aggiudicatori possono decidere che le offerte saranno esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti. Tale facoltà può essere esercitata se specificamente prevista nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la gara”.

Innovative sono altresì le disposizioni che disciplinano le **procedure da seguire** qualora la stazione appaltante si avvalga della citata facoltà. Viene previsto, in proposito, che le stazioni appaltanti verificano in maniera imparziale e trasparente che nei confronti del miglior offerente non ricorrano motivi di esclusione e che sussistano i requisiti e le capacità previsti dal Codice e stabiliti dalla stazione appaltante; tale controllo è esteso, a campione, anche sugli altri partecipanti, secondo le modalità indicate nei documenti di gara. Viene altresì previsto che sulla base dell'esito di detta verifica, si procede eventualmente a ricalcolare la soglia di anomalia.

Il nuovo testo del comma 5, come novellato, si chiude con un periodo che fa salva, dopo l'aggiudicazione, la verifica sul possesso dei requisiti richiesti ai fini della stipula del contratto.

Anche tali disposizioni sono analoghe a quelle previste, per i settori speciali, dall'art. 133, comma 8, del Codice.

### **Mercati elettronici e formulari standard (lett. f), n.5))**

La norma in esame riscrive la disposizione (dettata dal comma 6-*bis* dell'art. 36) che, nei mercati elettronici di cui al comma 6, disciplina la verifica a campione sull'assenza dei motivi di esclusione e la integra con l'aggiunta di due ulteriori commi (6-*ter* e 6-*quater*) che sono volti a disciplinare la verifica dei requisiti economici e finanziari e tecnico professionali in capo all'aggiudicatario, nonché a consentire l'utilizzo di formulari standard in luogo del DGUE (documento di gara unico europeo).

Si ricorda che il comma 6 dispone che, per lo svolgimento delle procedure “sottosoglia” disciplinate dall'art. 36, le stazioni appaltanti possono procedere attraverso un mercato elettronico che consenta acquisti telematici basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica. Lo stesso comma prevede altresì che il Ministero dell'economia e delle finanze, avvalendosi di CONSIP S.p.A., mette a disposizione delle stazioni appaltanti il mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni ([MePA](#)).

Di seguito si illustra il dettaglio delle disposizioni.

Verifica a campione sull'assenza dei motivi di esclusione (co. 6-*bis*)

Una prima modifica risultante dalla riscrittura del **comma 6-*bis*** è l'**estensione della disciplina previgente**, che si applicava ai soli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, **a tutti i contratti "sottosoglia"**.

Un'ulteriore differenza risiede nell'aggiunta di due periodi volti a disciplinare le **modalità di effettuazione della verifica**.

Il primo di tali periodi stabilisce infatti che, dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 81, comma 2, tale verifica sarà effettuata **attraverso la Banca dati nazionale degli operatori economici (BDOE)**, anche mediante interoperabilità fra sistemi.

Si ricorda che l'art. 81, comma 1, del D.Lgs. 50/2016, dispone che la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario, per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice e per il controllo in fase di esecuzione del contratto della permanenza dei suddetti requisiti, è acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, denominata Banca dati nazionale degli operatori economici (BDOE).

Il successivo comma 2 demanda ad un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (emanato sulla base del parere dell'ANAC e dell'AGID) la definizione della disciplina per l'attivazione di tale nuova banca dati che, nelle intenzioni (già esplicitate nella norma di delega, v. art. 1, comma 1, lettera z), della L. 11/2016), dovrà sostituire il sistema AVCPass.

Fino alla data di entrata in vigore di tale decreto attuativo quindi, in base a quanto disposto dall'art. 216, comma 13, le stazioni appaltanti e gli operatori economici utilizzano la banca dati AVCPass istituita presso l'ANAC.

Il periodo successivo dispone che i soggetti responsabili dell'ammissione possono consentire l'accesso ai propri sistemi agli operatori economici per la consultazione dei dati, certificati e informazioni disponibili mediante la BDOE per la predisposizione della domanda di ammissione e di permanenza ai mercati elettronici.

Verifiche in capo all'aggiudicatario (co. 6-*ter*)

Un'ulteriore differenza rispetto al testo previgente è ravvisabile nella soppressione dell'ultimo periodo del comma 6-*bis*, ove si lasciava ferma la verifica sull'aggiudicatario. Tale aspetto è ora disciplinato dal nuovo **comma 6-*ter*** che dispone che, nelle procedure di affidamento effettuate nell'ambito dei mercati elettronici in questione, **la stazione appaltante verifica esclusivamente il possesso da parte dell'aggiudicatario dei requisiti economici e finanziari e tecnico professionali**.



Possibilità di usare formulari standard in luogo del DGUE (co. 6-*quater*)

Il nuovo **comma 6-*quater*** dispone che, in luogo del DGUE (documento di gara unico europeo), i soggetti che gestiscono mercati elettronici ovvero che istituiscono o gestiscono un sistema dinamico di acquisizione per lavori, servizi e forniture possono predisporre **formulari standard** mediante i quali **richiedere e verificare l'assenza di motivi di esclusione** (elencati all'art. 80 del Codice) nonché **ogni eventuale ulteriore informazione necessaria all'abilitazione o all'ammissione**.

Viene altresì stabilito che, **nella fase del confronto competitivo**, la stazione appaltante utilizza il **DGUE per richiedere eventuali informazioni**, afferenti la specifica procedura, ulteriori a quelle già acquisite in fase di abilitazione o ammissione.

### **Disciplina di dettaglio delle procedure per gli affidamenti “sottosoglia”, delle indagini di mercato e della formazione e gestione degli elenchi degli operatori economici (lett. f), n. 6)**

La norma in esame novella il comma 7 dell'art. 36 del Codice, al fine di demandare al **nuovo regolamento unico**, in luogo di specifiche linee guida adottate dall'ANAC previste dal testo previgente, la definizione delle modalità di dettaglio per supportare le stazioni appaltanti e migliorare la qualità delle procedure di cui all'art. 36, nonché delle indagini di mercato e della formazione e gestione degli elenchi degli operatori economici.

Si ricorda che le citate linee guida sono state adottate con la delibera ANAC n. 1097 del 2016 (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») ed aggiornate con la successiva delibera ANAC n. 206 del 1° marzo 2018.

Viene altresì **modificata la disciplina transitoria**, prevedendo che nelle more dell'emanazione del regolamento unico si applichino le disposizioni del nuovo comma 27-*octies* dell'art. 216 (introdotto dalla lettera mm), numero 7)), in luogo dell'applicazione delle disposizioni previste dal comma 9 dell'art. 216 del Codice.

Tale comma 9 prevedeva, quale disciplina transitoria, l'individuazione degli operatori economici tramite indagini di mercato effettuate dalla stazione appaltante mediante avviso pubblicato sul proprio profilo del committente per un periodo non inferiore a quindici giorni, specificando i requisiti minimi richiesti ai soggetti che si intendono invitare a presentare offerta, ovvero mediante selezione dai vigenti elenchi di operatori economici utilizzati dalle stazioni appaltanti, se compatibili con le disposizioni del Codice.

Il citato comma 27-*octies* prevede, tra l'altro, che fino alla data di entrata in vigore del nuovo regolamento unico si applicano gli atti già adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui all'art. 36, comma 7. Si rinvia, in proposito, alla scheda di lettura relativa alla lettera hh).

Un'ulteriore modifica è volta a sopprimere la parte del testo previgente del comma 7 che demandava alle linee guida l'individuazione delle modalità di **effettuazione degli inviti quando la stazione appaltante intenda avvalersi della facoltà di esclusione delle offerte anomale.**

Tale aspetto non dovrà quindi essere disciplinato dal futuro regolamento unico di attuazione previsto dal succitato comma 27-*octies*.

**Utilizzo del criterio del “minor prezzo” come regola generale (lett. f), n. 7))**

Il nuovo comma 9-*bis* dell'art. 36, introdotto dalla norma in esame, individua il criterio del “minor prezzo” quale regola generale di aggiudicazione dei contratti “sottosoglia”.

**Eccezioni** a questa regola (adottata, secondo la relazione illustrativa, “nell’ottica della semplificazione”) sono possibili:

- nei casi in cui il Codice (art. 95, comma 3) prevede l’offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo come criterio esclusivo di aggiudicazione;
- previa motivazione: in tal caso è possibile procedere all’aggiudicazione sulla base del criterio dell’OEPV.

**Articolo 1, comma 1, lettera g)**  
***(Disciplina degli acquisti da parte dei comuni non capoluogo di  
provincia)***

La **lettera g)** modifica il comma 4 dell'art. 37 del Codice, che disciplina gli acquisti effettuati dai comuni non capoluogo di provincia, prevedendo che le modalità di acquisizione contemplate dal medesimo comma non siano più obbligatorie (come stabilito dal testo previgente) ma facoltative.

Nel testo previgente, si prevede che qualora la stazione appaltante sia un **comune non capoluogo di provincia** (ferme restando le facilitazioni previste dai commi 1 e 2 per gli acquisti di importo contenuto), lo stesso procede secondo una delle seguenti modalità:

- a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati;
- b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento.
- c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta.

Il mutamento dell'obbligo in facoltà avviene attraverso la sostituzione del termine "procede" con l'espressione "**può procedere direttamente e autonomamente** oppure" (con le modalità già contemplate finora).

La norma in esame appare quindi finalizzata a consentire ai piccoli comuni (non capoluogo di provincia) di operare in modo autonomo anche per acquisizioni di forniture e servizi di importi elevati, in alternativa al ricorso alle modalità previste dal citato comma 4 (ossia ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati, mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento, o ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta ai sensi della legge n. 56 del 2014).

**Articolo 1, comma 1, lettera h)**  
**(ConSORZI stabili)**

La norma novella l'articolo 47 del codice dei contratti pubblici, in materia di **consorzi stabili**. Si stabilisce che i consorzi stabili eseguono le prestazioni o **con la propria struttura o tramite i consorziati** indicati in sede di gara **senza che ciò costituisca subappalto**; resta ferma la **responsabilità solidale** degli stessi nei confronti della stazione appaltante. Per i **lavori**, si demanda al nuovo regolamento unico di attuazione, e non più alle Linee guida ANAC, di stabilire ai fini della qualificazione, i criteri per l'imputazione delle prestazioni eseguite al consorzio o ai singoli consorziati che eseguono le prestazioni. In base alla novella, **non costituisce subappalto** l'affidamento delle prestazioni ai propri consorziati da parte dei **consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro** e dei **consorzi tra imprese artigiane**.

Viene poi **aggiunto** nella norma novellata un **nuovo comma 2-bis**, in base al quale la sussistenza in capo ai consorzi stabili dei requisiti per l'affidamento di servizi e forniture è valutata con verifica in capo ai singoli consorziati. In caso di scioglimento del consorzio stabile per servizi e forniture, ai consorziati sono attribuiti **pro-quota** i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi maturati a favore del consorzio e non assegnati in esecuzione ai consorziati. Le quote di **assegnazione** sono **proporzionali** all'apporto reso dai singoli consorziati nell'esecuzione delle prestazioni **nel quinquennio antecedente**.

Si prevede, riscrivendo il comma 2 dell'articolo 47 del codice dei contratti pubblici, quale principale novità recata dalla novella che i **consorzi stabili** tra imprenditori individuali, società commerciali o cooperative ovvero di professionisti e di ingegneria, di cui agli articoli 45, comma 2, lettera c), e 46, comma 1, lettera f), eseguono le prestazioni o **con la propria struttura o tramite i consorziati** indicati in sede di gara **senza che ciò costituisca subappalto**; resta ferma la **responsabilità solidale** degli stessi nei confronti della stazione appaltante.

La lettera c) dell'articolo 45, co.2, richiamata in norma, fa riferimento ai **consorzi stabili**, costituiti anche in forma di società consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, tra imprenditori individuali, anche artigiani, società commerciali, società cooperative di produzione e lavoro.

I consorzi stabili sono formati da non meno di tre consorziati che, con decisione assunta dai rispettivi organi deliberativi, abbiano stabilito di operare in modo congiunto nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una comune struttura di impresa.

La lettera f) dell'art. 46, co. 1, fa riferimento ai **consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria, anche in forma mista**, formati da non meno di tre consorziati che abbiano operato nei settori dei servizi di ingegneria ed architettura.

Si demanda al **regolamento unico di attuazione** di cui all'articolo 216, comma 27-octies (e non più alle Linee guida ANAC) di stabilire, per i **lavori**, ai fini della

qualificazione, i **criteri per l'imputazione delle prestazioni eseguite** al consorzio o ai singoli consorziati che eseguono le prestazioni.

Si ricorda che l'art. 84 del codice reca il Sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici.

Rispetto alla previgente disciplina, con la novella si prevede che **non costituisce subappalto** altresì l'affidamento delle prestazioni ai propri consorziati da parte dei **consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro** e dei **consorzi tra imprese artigiane**, di cui all'articolo 45, comma 2, lettera b) del codice.

Nel dettaglio, si rammenta che l'articolo 45 del codice, al comma 2, prevede le categorie che rientrano nella definizione di operatori economici i seguenti soggetti:

a) gli imprenditori individuali, anche artigiani, e le società, anche cooperative;

**b) i consorzi** fra società cooperative di produzione e lavoro costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422, e del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, nonché i consorzi tra imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443;

c) i consorzi stabili, costituiti anche in forma di società consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, tra imprenditori individuali, anche artigiani, società commerciali, società cooperative di produzione e lavoro. I consorzi stabili sono formati da non meno di tre consorziati che, con decisione assunta dai rispettivi organi deliberativi, abbiano stabilito di operare in modo congiunto nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una comune struttura di impresa;

d) i raggruppamenti temporanei di concorrenti, costituiti dai soggetti di cui alle lettere a), b) e c), i quali, prima della presentazione dell'offerta, abbiano conferito mandato collettivo speciale con rappresentanza ad uno di essi, qualificato mandatario, il quale esprime l'offerta in nome e per conto proprio e dei mandanti;

e) i consorzi ordinari di concorrenti di cui all'articolo 2602 del codice civile, costituiti tra i soggetti di cui alle lettere a), b) e c) del presente comma, anche in forma di società ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile;

f) le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete ai sensi dell'articolo 3, comma 4-ter, del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33;

g) i soggetti che abbiano stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico (GEIE) ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240.

In dottrina si era osservato come la mancata estensione, nella formulazione letterale del codice, della disciplina di favore prevista dall'art. 47, comma 2, per i consorzi stabili neo costituiti, anche ad altri soggetti consortili, quali appunto i consorzi ex articolo 45 comma 2, lettera b) del codice, potesse presentare profili discriminatori. In particolare, l'eventuale differenziazione tra soggetti consortili, pur dotati di analoga autonomia giuridica e stabilità - si era osservato - potesse contrastare con i principi di parità di trattamento e non discriminazione di rango europeo (primo considerando direttiva [2014/24/UE](#) e secondo considerando direttiva [2015/25/UE](#)) oltreché nazionale dettate in tema di contratti pubblici.

Con la riscrittura del comma 2 viene quindi meno il riferimento all'avvalimento, previsto invece nel testo previgente.

Al riguardo, nel corso dell'[indagine conoscitiva](#) svolta dalla 8a Commissione del Senato, erano stati al riguardo evidenziati profili critici (Oice, punto s) delle [memorie](#)

depositate) in ordine alla previsione del ricorso all'avvalimento con riguardo all'utilizzabilità dei requisiti delle imprese consorziate, atteso che consorzio stabile è un soggetto tendenzialmente unico che deve potersi qualificare con la somma dei requisiti di tutte i consorziati come accade per le associazioni temporanee di impresa.

Viene poi **aggiunto** nella norma novellata un **nuovo comma 2-bis**. Esso stabilisce che la sussistenza in capo ai consorzi stabili dei requisiti richiesti nel bando di gara per **l'affidamento di servizi e forniture** è valutata, a seguito della **verifica della effettiva esistenza** dei predetti requisiti **in capo ai singoli consorziati**. In caso di **scioglimento** del consorzio stabile per servizi e forniture, ai consorziati sono attribuiti **pro-quota** i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi maturati a favore del consorzio e non assegnati in esecuzione ai consorziati. Le quote di **assegnazione** sono **proporzionali** all'apporto reso dai singoli consorziati nell'esecuzione delle prestazioni **nel quinquennio antecedente**.

La relazione illustrativa al decreto-legge fa riferimento, in relazione a tale nuovo comma 2-bis, alla necessità di colmare un vuoto normativo nei settori dell'affidamento di servizi e forniture.

Si ricorda che l'articolo 47 del codice prevede al comma 1 che i requisiti di idoneità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento dei soggetti di cui all'articolo 45, comma 2, lettere b) e c), devono essere posseduti e comprovati dagli stessi con le modalità previste dal codice, salvo che per quelli relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo, che sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate.

La **disciplina previgente** recata dal comma 2 dell'articolo 47 - che era stata modificata dal c.d. decreto correttivo n. n. 56 del 2017 - prevedeva che i consorzi di cui agli articoli 45, comma 2, lettera c), e 46, comma 1, lettera f), al fine della qualificazione, potessero utilizzare sia i requisiti di qualificazione maturati in proprio, sia quelli posseduti dalle singole imprese consorziate designate per l'esecuzione delle prestazioni, sia, mediante avvalimento, quelli delle singole imprese consorziate non designate per l'esecuzione del contratto. La ratio della norma, si era osservato, risiede nel dettare, grazie alla possibilità di ricorrere alla qualificazione sia dei requisiti propri sia dei consorziati, una disciplina sostanzialmente di favore nei confronti dei consorzi stabili, allargandone le possibilità di partecipazione alle procedure di affidamento. Si demandava nella precedente disciplina alle linee guida dell'ANAC di cui all'articolo 84, comma 2, di stabilire, ai fini della qualificazione, i criteri per l'imputazione delle prestazioni eseguite al consorzio o ai singoli consorziati che eseguono le prestazioni.

La relazione illustrativa del Governo, con riferimento alla norma del decreto-legge in esame, fa riferimento a finalità di consentire l'operatività dello strumento pro concorrenziale dei consorzi in parola.

**Articolo 1, comma 1, lettera i)**  
***(Affidamento congiunto di progettazione e realizzazione)***

La norma novella l'articolo 59 del codice in materia di affidamento congiunto di progettazione e realizzazione, il c.d. appalto integrato, inserendo in norma una nuova previsione in base alla quale i **requisiti minimi** per lo svolgimento della **progettazione** oggetto del contratto sono previsti nei **documenti di gara** nel rispetto del codice e del nuovo regolamento di attuazione del codice, di cui all'articolo 216, comma 27-octies.

Detti requisiti sono posseduti dalle imprese attestate per prestazioni di sola **costruzione** attraverso un progettista raggruppato o indicato in sede di offerta, in grado di dimostrarli, scelto tra i soggetti previsti come operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria.

Si stabilisce che le imprese attestate per prestazioni di **progettazione e costruzione** documentino invece i requisiti per lo svolgimento della progettazione esecutiva laddove i predetti requisiti non siano dimostrati dal proprio staff di progettazione.

Inoltre, viene inserito nell'articolo oggetto di novella un **nuovo comma 1-quater**, in base al quale nei casi in cui in cui l'operatore economico **si avvalga** di uno o più soggetti **qualificati alla realizzazione del progetto**, la stazione appaltante indica nei documenti di gara le modalità per la **corresponsione direttamente al progettista della quota del compenso**.

Il Capo II, cui appartiene l'articolo 59 in parola, concerne le Procedure di scelta del contraente per i settori ordinari, nell'ambito del Titolo III del Codice sulle procedure di affidamento.

In estrema sintesi, si ricorda che i primi due commi della norma provvedono alla indicazione delle procedure a disposizione delle stazioni appaltanti per la selezione degli appaltatori, mentre il terzo e il quarto comma definiscono le offerte irregolari o inammissibili ed il quinto comma indica le modalità di indizione della gara. Il **cosiddetto decreto correttivo** al codice ha modificato la rubrica della disposizione, prima rubricata scelta delle procedure, recando poi una serie di novelle alla norma e aggiungendo quattro nuovi commi dedicati a disciplinare l'**eccezione generale al divieto di affidamento congiunto di progettazione esecutiva e realizzazione dei lavori** (comma 1-bis), a definire le modalità e il grado di motivazione del ricorso a tale affidamento congiunto (comma 1-ter), a fornire precisazioni in ottica antielusiva per il caso di opzione della procedura competitiva con negoziazione o del dialogo competitivo (comma 2-bis) nonché a stabilire l'alternativa fra appalto a corpo e a misura e la relativa disciplina di base del prezzo (comma 5-bis).

Si ricorda come l'articolo 59 preveda il **divieto di affidamento congiunto della progettazione e della esecuzione di lavori**, stabilendo - rispetto a tale divieto, che pone la limitazione del ricorso all'appalto integrato - una serie di **esclusioni**, quali: i casi di affidamento a contraente generale, la finanza di progetto, l'affidamento in concessione, il partenariato pubblico privato, il contratto di disponibilità, la locazione finanziaria, nonché le opere di urbanizzazione a

scomputo. Si rammenta che con il decreto correttivo al codice (D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56) era stato ampliato il novero delle eccezioni specifiche alla regola generale del divieto di affidamento congiunto della progettazione e della realizzazione dell'opera, prevedendosi una eccezione in via generale a tale divieto per i casi in cui **l'elemento tecnologico o innovativo** delle opere oggetto dell'appalto sia **nettamente prevalente** rispetto all'importo complessivo dei lavori.

Il comma 1 dell'articolo 59 prevede infatti che, fatto salvo quanto previsto al comma 1-bis, gli appalti relativi ai lavori sono affidati, ponendo a base di gara il progetto esecutivo, il cui contenuto, come definito dall'articolo 23, comma 8, del codice, garantisce la rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi e dei costi previsti.

Con riferimento alle eccezioni previste, il decreto correttivo aveva poi previsto (art. 216, co. 4-bis) la non applicazione del divieto di cui all'articolo 59, comma 1, quarto periodo, per le opere i cui progetti definitivi risultassero definitivamente approvati dall'organo competente alla data di entrata in vigore del presente codice con pubblicazione del bando entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.

Si osserva che in dottrina era stato rilevato un apparente contrasto di tale divieto di affidamento congiunto della progettazione e della realizzazione dell'opera stabilito dall'articolo 59 in parola rispetto al principio di indifferenza delle direttive europee per l'affidamento congiunto o separato.

Il **comma 1-bis** (inserito dall'art. 38, comma 1, lett. c) del già citato c.d. decreto correttivo al codice) prevede, nel testo vigente già prima del decreto-legge in esame, una eccezione generale al suddetto divieto, stabilendo che le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice nei casi in cui **l'elemento tecnologico o innovativo** delle opere oggetto dell'appalto sia **nettamente prevalente** rispetto all'importo complessivo dei lavori.

Il comma 1-ter prevede poi che il ricorso agli affidamenti di cui al comma 1-bis deve essere motivato nella determina a contrarre. Tale determina chiarisce, altresì, in modo puntuale la rilevanza dei presupposti tecnici ed oggettivi che consentono il ricorso all'affidamento congiunto e l'effettiva incidenza sui tempi della realizzazione delle opere in caso di affidamento separato di lavori e progettazione.

Si ricorda che storicamente l'istituto dell'appalto integrato risulta connesso strettamente con il problema dei criteri di aggiudicazione, poiché l'appaltatore è chiamato non solo ad eseguire ma anche a progettare: la ratio dello stesso sarebbe contrastare il fenomeno delle varianti, in quanto si intenderebbe attribuire la responsabilità della completezza progettuale in capo all'impresa, cosicché questa non abbia titolo per eccepire difetti progettuali da pagare in termini di corrispettivo.

Con la **novella** in esame, al **comma 1-bis** viene inserita una nuova previsione, in base alla quale i **requisiti minimi** per lo svolgimento della progettazione oggetto del contratto sono previsti nei **documenti di gara** nel rispetto del codice e del **regolamento** di attuazione dello stesso previsto all'articolo 216, comma 27-octies (in base alle novelle del decreto-legge in esame).

Detti **requisiti** sono posseduti dalle imprese attestate per prestazioni di sola costruzione attraverso **un progettista** raggruppato o indicato in sede di offerta, in



grado di dimostrarli, scelto tra i soggetti ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei servizi di architettura e ingegneria.

Si ricorda che, ai sensi del citato art. 46, comma 1, del codice, sono ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria: a) i prestatori di servizi di ingegneria e architettura: i professionisti singoli, associati, le società tra professionisti di cui alla lettera b) seguente, le società di ingegneria di cui alla lettera c), i consorzi, i GEIE, i raggruppamenti temporanei fra i predetti soggetti che rendono a committenti pubblici e privati, operando sul mercato, servizi di ingegneria e di architettura, nonché attività tecnico-amministrative e studi di fattibilità economico-finanziaria ad esse connesse, ivi compresi, con riferimento agli interventi inerenti al restauro e alla manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, i soggetti con qualifica di restauratore di beni culturali ai sensi della vigente normativa; b) le società di professionisti: le società costituite esclusivamente tra professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, nelle forme delle società di persone di cui ai capi II, III e IV del titolo V del libro quinto del codice civile ovvero nella forma di società cooperativa di cui al capo I del titolo VI del libro quinto del codice civile, che svolgono per committenti privati e pubblici servizi di ingegneria e architettura quali studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni o direzioni dei lavori, valutazioni di congruità tecnico economica o studi di impatto ambientale; c) società di ingegneria: le società di capitali di cui ai capi V, VI e VII del titolo V del libro quinto del codice civile, ovvero nella forma di società cooperative di cui al capo I del titolo VI del libro quinto del codice civile che non abbiano i requisiti delle società tra professionisti, che eseguono studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni o direzioni dei lavori, valutazioni di congruità tecnico-economica o studi di impatto, nonché eventuali attività di produzione di beni connesse allo svolgimento di detti servizi; d) i prestatori di servizi di ingegneria e architettura identificati con i codici CPV da 74200000-1 a 74276400-8 e da 74310000-5 a 74323100-0 e 74874000-6 stabiliti in altri Stati membri, costituiti conformemente alla legislazione vigente nei rispettivi Paesi; e) i raggruppamenti temporanei costituiti dai soggetti di cui alle lettere da a) a d); f) i consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria, anche in forma mista, formati da non meno di tre consorziati che abbiano operato nei settori dei servizi di ingegneria ed architettura

Si stabilisce inoltre che le imprese attestatae per prestazioni di progettazione e costruzione documentino i **requisiti** per lo svolgimento della progettazione esecutiva laddove i predetti requisiti non siano dimostrati dal proprio *staff* di progettazione (**numero 1 della novella**).

Inoltre, viene inserito nell'articolo oggetto di novella un **nuovo comma 1-quater**, in base al quale nei casi in cui in cui l'operatore economico **si avvalga** di uno o più soggetti **qualificati alla realizzazione del progetto**, la stazione appaltante indica nei documenti di gara le modalità per la **corresponsione diretta al progettista della quota del compenso** corrispondente agli oneri di progettazione indicati espressamente in sede di offerta. La quota è al netto del ribasso d'asta, previa approvazione del progetto e previa presentazione dei relativi documenti fiscali del progettista indicato o raggruppato.

Si ricorda, in materia, che, in base a quanto previsto dalla **lettera mm)** dell'articolo 1 del decreto-legge, il divieto di appalto integrato non troverà più applicazione nei confronti delle opere i cui progetti definitivi siano stati approvati dall'organo competente entro il 31 dicembre 2020, con pubblicazione del bando entro i successivi 12 mesi dall'approvazione dei predetti progetti (si veda, infra, la lettera mm), numero 3).

**Articolo 1, comma 1, lettera l)**  
**(Informazione dei candidati e degli offerenti)**

La norma novella l'articolo 76 del codice in materia di informazione dei candidati e degli offerenti, prevedendo che ai candidati e ai concorrenti venga dato avviso - con le modalità del Codice dell'amministrazione digitale (o strumento analogo negli altri Stati membri) - del provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni ad essa, con l'indicazione dell'ufficio o del collegamento informatico ad accesso riservato dove sono disponibili i relativi atti.

Viene introdotto nella norma novellata un **nuovo comma 2-bis**, in base al quale si stabiliscono **obblighi informativi** e comunicativi **a favore dei soggetti partecipanti alle procedure di gara**.

In particolare, si stabilisce che **ai candidati e ai concorrenti** venga dato **avviso** - con le modalità del Codice dell'amministrazione digitale (o strumento analogo negli altri Stati membri) - del provvedimento che determina le **esclusioni** dalla procedura di affidamento e le **ammissioni** ad essa all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. Tale informazione si prevede sia fornita nei **termini** stabiliti al comma 5 della norma novellata, vale a dire immediatamente e comunque entro un termine non superiore a cinque giorni.

Il provvedimento di informazione indica **l'ufficio** o il **collegamento informatico ad accesso riservato** dove sono disponibili i relativi atti.

La relazione illustrativa rileva che tale novella si rende necessaria a fini di coordinamento con la novella che sopprime il secondo, il terzo e il quarto periodo dell'articolo 29, comma 1, del Codice dei contratti pubblici in cui sono disciplinati i **principi in materia di trasparenza**; la suddetta novella è volta ad escludere la pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" dei provvedimenti di esclusione dalla procedura di affidamento dei contratti pubblici (cd. pubblicità che produce effetti legali) (su tali aspetti, si veda, *infra*, la lettera c) dell'articolo 1 del decreto-legge).

Si ricorda che l'articolo 80 del Codice concerne i motivi di esclusione, ed è anch'esso novellato dal decreto-legge in esame.

L'articolo 5-bis del Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), recante Comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche prevede che la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Con le medesime modalità le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese. Con D.P.C.M. 22 luglio 2011

sono state adottate le modalità di attuazione della disposizione. La alla verifica dell'attuazione è affidata ad AgID.

La norma ha previsto che il Governo promuovesse l'intesa con regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata per l'adozione degli indirizzi utili alla realizzazione delle finalità previste.

L'art. 76 del codice dei contratti prevede che le stazioni appaltanti, nel rispetto delle specifiche modalità di pubblicazione stabilite dal codice, informano tempestivamente ciascun candidato e ciascun offerente delle decisioni adottate riguardo alla conclusione di un accordo quadro, all'aggiudicazione di un appalto o all'ammissione ad un sistema dinamico di acquisizione, ivi compresi i motivi dell'eventuale decisione di non concludere un accordo quadro o di non aggiudicare un appalto per il quale è stata indetta una gara o di riavviare la procedura o di non attuare un sistema dinamico di acquisizione.

In base al comma 2 della norma, su richiesta scritta dell'offerente e del candidato interessato, l'amministrazione aggiudicatrice comunica immediatamente e comunque entro quindici giorni dalla ricezione della richiesta una serie di elementi, quali: a) ad ogni offerente escluso, i motivi del rigetto della sua offerta, inclusi, per i casi di cui all'articolo 68, commi 7 e 8, i motivi della decisione di non equivalenza o della decisione secondo cui i lavori, le forniture o i servizi non sono conformi alle prestazioni o ai requisiti funzionali; a-bis) ad ogni candidato escluso, i motivi del rigetto della sua domanda di partecipazione; b) ad ogni offerente che abbia presentato un'offerta ammessa in gara e valutata, le caratteristiche e i vantaggi dell'offerta selezionata e il nome dell'offerente cui è stato aggiudicato l'appalto o delle parti dell'accordo quadro; c) ad ogni offerente che abbia presentato un'offerta ammessa in gara e valutata, lo svolgimento e l'andamento delle negoziazioni e del dialogo con gli offerenti.

In base al **comma 5** richiamato nella nuova disposizione, le stazioni appaltanti comunicano d'ufficio immediatamente e comunque entro un termine non superiore a cinque giorni:

- a) l'aggiudicazione, all'aggiudicatario, al concorrente che segue nella graduatoria, a tutti i candidati che hanno presentato un'offerta ammessa in gara, a coloro la cui candidatura o offerta siano state escluse se hanno proposto impugnazione avverso l'esclusione o sono in termini per presentare impugnazione, nonché a coloro che hanno impugnato il bando o la lettera di invito, se tali impugnazioni non siano state respinte con pronuncia giurisdizionale definitiva;
- b) l'esclusione ai candidati e agli offerenti esclusi; (189)
- c) la decisione di non aggiudicare un appalto ovvero di non concludere un accordo quadro, a tutti i candidati;
- d) la data di avvenuta stipulazione del contratto con l'aggiudicatario, ai soggetti di cui alla lettera a) del presente comma.

**Articolo 1, comma 1, lettera m)**  
**(Nomina Commissioni giudicatrici)**

La norma novella l'articolo 77 del codice in materia di commissione giudicatrice, prevedendo che, per il caso di indisponibilità o di disponibilità insufficiente di esperti iscritti nella sezione ordinaria dell'Albo ai fini della compilazione della lista dei candidati alla formazione della commissione, la commissione stessa sia nominata, anche solo parzialmente, dalla stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, tenendo conto delle specifiche caratteristiche del contratto da affidare e delle connesse competenze.

Si rammenta che la disposizione novellata ha previsto - per i casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - che la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico sia affidata ad una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto. Si è prevista a tal fine la creazione presso l'ANAC di un Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici, al fine di rafforzare regole di garanzia, trasparenza ed imparzialità.

A tale disposizione, con la **novella** in esame viene aggiunto un **nuovo comma 3-bis**, ove si prevede, per il caso di indisponibilità o di disponibilità insufficiente di esperti iscritti nella sezione ordinaria dell'Albo tenuto presso l'Anac ai fini della compilazione della lista di cui al comma 3, che la **commissione sia nominata**, anche solo parzialmente, **dalla stazione appaltante** competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto.

In tale nomina, si tiene conto

- delle specifiche caratteristiche del contratto da affidare
- e delle connesse competenze.

Nel dettaglio, si rammenta che il comma 3 della disposizione - come modificato dall'art. 46, comma 1, lett. c), nn. 1) e 2) del c.d. decreto correttivo - stabilisce che i commissari sono scelti fra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'ANAC di cui all'articolo 78 del codice e, nel caso di procedure di aggiudicazione svolte da CONSIP S.p.a, INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. e dai soggetti aggregatori regionali, tra gli esperti iscritti nell'apposita sezione speciale dell'Albo, non appartenenti alla stessa stazione appaltante e, solo se non disponibili in numero sufficiente, anche tra gli esperti della sezione speciale che prestano servizio presso la stessa stazione appaltante ovvero, se il numero risulti ancora insufficiente, ricorrendo anche agli altri esperti iscritti all'Albo al di fuori della sezione speciale. Essi sono individuati dalle stazioni appaltanti mediante pubblico sorteggio da una **lista** di candidati costituita da un numero di nominativi almeno doppio rispetto a quello dei componenti da nominare e comunque nel rispetto del principio di rotazione. Tale lista è comunicata dall'ANAC alla stazione appaltante, entro cinque giorni dalla richiesta della stazione appaltante. La stazione appaltante può, in caso di affidamento di contratti per i servizi e le forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, di cui all'articolo 35, per i lavori di importo inferiore a un milione di euro o per quelli che non

presentano particolare complessità, nominare alcuni componenti interni alla stazione appaltante, nel rispetto del principio di rotazione, escluso il Presidente. Sono considerate di non particolare complessità le procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione. In caso di affidamento di contratti per i servizi e le forniture di elevato contenuto scientifico tecnologico o innovativo, effettuati nell'ambito di attività di ricerca e sviluppo, l'ANAC, previa richiesta e confronto con la stazione appaltante sulla specificità dei profili, può selezionare i componenti delle commissioni giudicatrici anche tra gli esperti interni alla medesima stazione appaltante.

Si ricorda che con le [Linee Guida n. 5](#) dell'ANAC sono stati dettati Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici.

Dal 10 settembre 2018 nel sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione è on line il servizio per l'iscrizione [all'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici](#). La relativa pagina web ricorda come dal 15 gennaio 2019, la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico, quando il criterio di aggiudicazione sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, compete a una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto. Per poter far parte della commissione gli esperti devono necessariamente - sulla base del sistema della norma previgente - essere iscritti all'Albo, anche se appartenenti alla stazione appaltante che indice la gara. Il servizio per l'iscrizione ed il relativo manuale sono disponibili in una pagina dedicata dove l'albo è consultabile.

L'Albo è composto da: a) una sezione ordinaria contenente l'elenco degli esperti che possono essere selezionati dall'Autorità a seguito di richiesta delle stazioni appaltanti nonché direttamente dalle stesse quando ricorrano le condizioni di cui al punto 3 delle linee guida; b) una sezione speciale, prevista dall'art. 77, comma 3, per le procedure di aggiudicazione svolte da Consip S.p.A., Invitalia S.p.A. e dai Soggetti Aggregatori Regionali.

Con Comunicato del Presidente del 18 luglio 2018 è stato stabilito che ai fini dell'iscrizione degli esperti, l'Albo fosse operativo dal 10 settembre 2018, mentre ai fini dell'estrazione degli esperti, l'Albo fosse operativo, per le procedure di affidamento per le quali i bandi o gli avvisi prevedano termini di scadenza della presentazione delle offerte a partire dal 15 gennaio 2019 - termine di sequiot **differito** al 15 aprile 2019. Da tale data, risulta superato il periodo transitorio di cui all'articolo 216, comma 12, primo periodo, del Codice dei contratti pubblici.

La norma sembra rispondere alle **criticità** evidenziate in ordine all'attuazione dell'articolo 77 del nuovo codice, superato il regime transitorio previsto per la nomina delle Commissioni giudicatrici, come segnalato anche dall'Autorità nazionale anticorruzione (che ha formulato una proposta di modifica normativa parzialmente coincidente con la novella recata dal decreto-legge).

Si segnala infatti che con [Atto di segnalazione](#) n. 1 del 9 gennaio 2019 della **Autorità nazionale anticorruzione** concernente la disciplina dell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni giudicatrici di cui all'art. 77 del codice (Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1 del 9 gennaio 2019 e Pubblicato nel sito internet dell'Autorità), l'ANAC - ai sensi dell'art. 213, comma 3, lett. d), del codice - ha segnalato al **Governo e al Parlamento** l'opportunità di

apportare **urgenti modifiche** alla disciplina in tema di **nomina delle commissioni giudicatrici** di cui all'art. 77 del Codice. Tale modifica - ha evidenziato l'Autorità - "si rende necessaria alla luce della mancata o insufficiente iscrizione, da parte dei professionisti interessati, nelle sottosezioni dell'Albo dei commissari, circostanza che renderebbe, di fatto, non attuabile la modalità di nomina dei componenti del seggio di gara prevista dalle norme sopra richiamate".

L'atto di segnalazione, nel richiamare nel dettaglio il quadro normativo di riferimento, evidenzia come il legislatore da un lato ha limitato l'intervento regolatorio dell'Autorità agli aspetti indicati, dall'altro non ha previsto la possibilità, per la fonte di rango secondario (le linee guida dell'Autorità), di derogare alla disciplina transitoria dettata dall'art. 216, comma 12 del codice. Conseguentemente, sulla base delle disposizioni del Codice sopra richiamate, l'intervento regolatorio dell'Autorità e la piena operatività del sistema di attuazione dell'Albo, determinano il superamento del periodo transitorio.

La segnalazione citata evidenzia che "dalle verifiche condotte, si è potuto constatare che le sottosezioni nelle quali è articolato l'Albo dei commissari non sono tutte implementate dalle iscrizioni dei professionisti interessati o **non sono sufficientemente popolate** ai fini delle operazioni funzionali alla nomina dei commissari secondo la procedura prevista dall'art. 77 del Codice".

Ad oggi - prosegue la segnalazione - "il numero di iscritti nelle diverse sottosezioni dell'Albo ammonta a circa 2.100, di cui solo la metà estraibili per commissioni esterne alle amministrazioni aggiudicatrici. Numerose sottosezioni (circa il 30%) risultano completamente prive di esperti iscritti, altre (circa il 40%) con un numero di esperti molto ridotto (meno di 10)".

Una stima del "fabbisogno" minimo di esperti necessari per permettere la formazione delle commissioni giudicatrici, alla luce del cospicuo numero di gare da espletare, indicherebbe secondo l'Autorità la necessità di un numero di iscritti all'Albo congruamente prevedibile in 20/25 mila unità.

Si evidenzia quindi come "il quadro normativo non sembra consentire la possibilità di nominare i commissari con modalità diverse da quelle descritte all'art. 77 per i casi di assenza e/o carenza di esperti".

Alla luce delle criticità evidenziate, si evidenzia la necessità di "una urgente modifica normativa delle previsioni del Codice volta a consentire alle stazioni appaltanti la nomina dei commissari nel caso di mancata o insufficiente implementazione delle singole sottosezioni dell'Albo dei commissari. Nelle more della auspicata modifica normativa l'Autorità, con Comunicato del 9 gennaio 2019, ha differito il termine del 15 gennaio 2019 previsto per la piena attuazione dell'Albo alla data del 15 aprile 2019".

Questa la proposta di modifica dell'Anac recata nell'Atto di segnalazione in parola: inserimento del comma 3-bis, dal seguente tenore «In caso di indisponibilità o di disponibilità insufficiente di esperti iscritti nella sezione ordinaria dell'Albo ai fini della compilazione della lista di cui al comma 3, la commissione è nominata, anche solo parzialmente, dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, **secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante**».

Sul comma 3 della norma -non novellato dalla disposizione in esame, che aggiunge il nuovo comma 3-bis - diverse osservazioni sono emerse nel corso dell'[indagine conoscitiva](#) svolta dalla 8a Commissione del Senato. Tra queste, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel corso dell'audizione e del relativo documento depositato, ha segnalato che 'per una maggiore semplificazione ed efficacia dell'azione amministrativa è necessario rimodulare le modalità di individuazione dei membri delle commissioni al fine di non rallentare lo svolgimento delle procedure di gara ed assicurare lo svolgimento delle stesse. La previsione in esame se non modificata, comporterebbe anche elevati costi aggiuntivi per le Stazioni appaltanti'. D'altra parte, si sono osservati i profili di garanzia in termini di trasparenza che la norma del codice persegue; si veda, ad esempio, quanto osservato dall'Oice, nelle [memorie](#) depositate nel corso della suddetta indagine conoscitiva, dove si auspicava la piena e rapida attuazione della disciplina dei commissari di gara esterni alla stazione appaltante, qualificati, indipendenti e scelti con sorteggio, in quanto l'obbligo di commissari esterni remunerati adeguatamente e attentamente selezionati dall'ANAC che li indica alla stazione appaltante per il sorteggio 'rappresenta una ineludibile garanzia di trasparenza e tutela in primis delle stazioni appaltanti'. Elementi al riguardo sono altresì emersi nel corso dell'audizione dell'[ANAC](#) in relazione alla esiguità numerica delle iscrizioni all'apposito Albo in relazione alla reperibilità dei membri da nominare per le commissioni giudicatrici.



**Articolo 1, comma 1, lettera n)**  
***(Motivi di esclusione)***

La norma novella taluni commi dell'articolo 80 del Codice, in materia di motivi di esclusione, in particolare prevedendo - in tema di regolarità contributiva previdenziale - che un operatore economico possa essere escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto quando la stazione appaltante possa dimostrarne la violazione degli obblighi attinenti al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali non definitivamente accertati. Viene, altresì, esclusa la possibilità che un operatore economico possa essere escluso da una procedura di gara quando la causa di esclusione riguardi non già l'operatore medesimo, bensì un suo subappaltatore. Infine, vengono meglio specificati i tempi di durata dell'esclusione dalla procedura d'appalto o concessione, laddove la sentenza penale di condanna definitiva non fissi la durata della pena accessoria dell'incapacità di contrarre con la PA.

La disposizione in esame novella taluni commi dell'articolo 80 del Codice dei contratti pubblici, che disciplina i **motivi di esclusione** di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto o concessione.

In particolare, la **novella** in commento **modifica i commi 1, 2, 3, 4 e 5 del citato articolo 80 e ne sostituisce il comma 10.**

Si rammenta che l'articolo 80 del Codice dei contratti pubblici disciplina i motivi di esclusione per ragioni morali, attraverso l'elencazione di una serie di reati da cui derivi, quale pena accessoria, l'incapacità di contrarre con la PA, come previsto dalla clausola di cui al comma 1, lettera g) del medesimo articolo 80. I motivi di esclusione hanno carattere generale, mentre i criteri di selezione sono da intendere come requisiti di qualificazione e attengono entrambi alla fase precedente l'aggiudicazione. Per i contratti pubblici rilevano, pertanto, una serie di regole dirette a garantire il possesso, da parte dell'operatore economico che partecipa alle gare, tanto delle prescritte capacità tecniche, professionali, economiche e finanziarie necessarie a garantire l'esecuzione del contratto (requisiti di qualificazione), quanto il possesso di requisiti di ordine soggettivo (di carattere generico). Pertanto, ai sensi dell'art. 32 del Codice, l'aggiudicazione definitiva diviene efficace solo dopo la verifica dei requisiti prescritti. Ai sensi dell'art. 94, la circostanza che l'offerta provenga da un concorrente che non può essere escluso è requisito da sottoporre a verifica in sede di aggiudicazione. Al riguardo, il comma 6 dell'articolo 80 prevede la possibilità di escludere l'operatore in qualunque momento della procedura di gara qualora si trovi, a causa di atti compiuti o omessi nel corso della procedura, in una delle situazioni comportanti motivo di esclusione. Pertanto sono da valutare tanto i requisiti di partecipazione, quanto eventuali cause di esclusione.

I motivi di esclusione sono stati disciplinati non solo dall'art. 80, ma anche da altre disposizioni del 'nuovo' Codice, di cui al D. Lgs. 19 aprile 2017, n. 56, c.d. decreto correttivo. Tra queste si ricordano:

- l'art. 19, in materia di sponsorizzazione, che stabilisce la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti in capo allo sponsor che intenda realizzare lavori o prestare servizi e forniture;
- l'art. 24, concernente i requisiti dei progettisti;
- l'art. 30, secondo cui i criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere piccole e medie imprese;
- l'art. 146, relativo alla qualificazione degli appalti nel settore dei beni culturali;
- l'art. 183 sui requisiti dei promotori finanziari;
- l'art. 216 sulla disciplina transitoria.

In particolare, la **novella in esame** sopprime dall'elenco di reati di cui al **comma 1 dell'articolo 80** (reati accertati con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta che costituiscono motivo di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto o concessione), il riferimento ad un relativo **subappaltatore** nei casi di cui all'articolo 105, comma 6, facendo in tal modo venir meno la possibilità che un operatore economico possa essere escluso da una procedura di gara quando la causa di esclusione riguardi non già l'operatore medesimo, bensì un suo subappaltatore.

Analogamente, la **novella in esame** interviene sul **comma 5 dell'articolo 80**, laddove dai motivi di esclusione dalla partecipazione alla procedura d'appalto di un operatore economico da parte delle stazioni appaltanti, sopprime il riferimento ad un relativo **subappaltatore** nei casi di cui all'articolo 105, comma 6.

La relazione illustrativa afferma che con tali modifiche si intende coordinare la disposizione con il novellato articolo 105 del codice, nonché risolvere i rilievi della Commissione europea all'Italia nell'ambito della procedura di infrazione n. 2018/2273. Si veda, al riguardo, la scheda relativa alle novelle all'articolo 105, recate con la lettera v) dell'articolo 1.

Si segnala che, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici in svolgimento presso l'8a Commissione del Senato, l'espunzione del riferimento ai subappaltatori dai commi 1 e 5 dell'articolo 80 del Codice è stata, peraltro, profilata da diversi soggetti auditi. Si vedano, al riguardo, gli elementi emersi nel corso delle [audizioni di ANAS, ANCI e della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome](#) in sede di audizione.

L'articolo 105, comma 6, del Codice dispone l'obbligatorietà dell'indicazione della terna di subappaltatori in sede di offerta, qualora gli appalti di lavori, servizi e forniture siano di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35 o, indipendentemente dall'importo a base di gara, riguardino le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa (come individuate all'art. 1, co. 53 della L. n. 190 del 2012, recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione). Nel caso di appalti aventi ad oggetto più tipologie di prestazioni, la terna di subappaltatori va indicata con riferimento a ciascuna tipologia di prestazione omogenea prevista nel bando di gara. Nel bando o nell'avviso di gara la stazione appaltante prevede, per gli appalti sotto le soglie di cui all'articolo 35: le modalità e

le tempistiche per la verifica delle condizioni di esclusione di cui all'articolo 80 prima della stipula del contratto stesso, per l'appaltatore e i subappaltatori; l'indicazione dei mezzi di prova richiesti, per la dimostrazione delle circostanze di esclusione per gravi illeciti professionali come previsti dal comma 13 dell'articolo 80.

La **novella in esame** interviene anche sul **comma 2 dell'articolo 80**, il quale contempla quale ulteriore motivo di esclusione, la sussistenza - con riferimento ai soggetti indicati al comma 3 (titolare o direttore tecnico in caso di impresa individuale; socio o direttore tecnico in caso di società in nome collettivo; soci accomandatari o direttore tecnico, in caso di società in accomandita semplice, ecc.) - di cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'articolo 67 del D. Lgs. n. 159 del 2011, recante il c.d. Codice delle leggi antimafia, che disciplina gli effetti delle misure di prevenzione.

In base al vigente comma 2 dell'articolo 80, costituisce parimenti motivo di esclusione la sussistenza - a carico dei medesimi soggetti citati - di un tentativo di infiltrazione mafiosa (di cui all'art. 84, co. 4, del medesimo Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione<sup>1</sup>). A legislazione vigente, il comma 2 dell'articolo 80 specifica che resta fermo quanto previsto con riferimento alle comunicazioni antimafia e alle informazioni antimafia, di cui - rispettivamente - agli articoli 88, co. 4-*bis*, e 92, co. 2 e 3 del medesimo Codice delle leggi antimafia.

---

Il citato articolo 84 del Codice antimafia, recante le *Definizioni*, stabilisce, al comma 4, che le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva, sono desunte:

- a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-bis, 603-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;
- b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione;
- c) salvo che ricorra l'esimente di cui all'articolo 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dall'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui agli articoli 317 e 629 del codice penale, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, da parte dei soggetti indicati nella lettera b) dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste;
- d) dagli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, ovvero di quelli di cui all'articolo 93 del presente decreto;
- e) dagli accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera d);
- f) dalle sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere a) e b), con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia.

Il citato articolo 88 del Codice delle leggi antimafia, nel disciplinare i Termini per il rilascio della comunicazione antimafia, dispone - al richiamato comma 4-*bis*, che, decorso il termine di trenta giorni dalla data della consultazione della banca dati nazionale unica, i soggetti di cui all'articolo 83, co. 1 e 2 (pubbliche amministrazioni, enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, enti e aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico, società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico, concessionari di lavori o di servizi pubblici, nonché contraenti generali di cui all'articolo 176 del D. Lgs. n. 163 del 2006) procedono anche in assenza della comunicazione antimafia, previa acquisizione dell'autocertificazione di cui all'articolo 89. In tale caso, i contributi, i finanziamenti, le agevolazioni e le altre erogazioni di cui all'articolo 67 sono corrisposti sotto condizione risolutiva e i predetti soggetti, revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite.

La **novella in esame** aggiunge al **comma 2 dell'articolo 80** un periodo per specificare che resta altresì fermo quanto previsto dall'articolo 34-*bis*, commi 6 e 7, del D. Lgs. n. 159 del 2011. Tale articolo del Codice delle leggi antimafia, nel disciplinare il **controllo giudiziario delle aziende**, prevede - al comma 6 - che le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva (ai sensi dell'art. 84, co. 4), che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possano richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione, l'applicazione del controllo giudiziario (di cui al medesimo art. 34-*bis*, co. 2, lett. b)). Il tribunale, sentiti il procuratore distrettuale competente e gli altri soggetti interessati, nelle forme di cui all'articolo 127 del c.p.p. (Procedimento in camera di consiglio), accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti; successivamente, anche sulla base della relazione dell'amministratore giudiziario, può revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali. Il successivo comma 7 specifica che il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria o il controllo giudiziario, sospende gli effetti delle informazioni del prefetto.

In particolare, ai sensi del richiamato articolo 34-*bis*, co. 2, del Codice delle leggi antimafia, si ricorda che il controllo giudiziario è adottato dal tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni; con il provvedimento che lo dispone, il tribunale può:

- a) imporre nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni e delle aziende, l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, ovvero della sede legale se si tratta di un'impresa, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa. Tale obbligo deve essere assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente;

b) nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario, il quale riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero.

La **novella in esame** interviene anche sul **comma 3 dell'articolo 80**, che - in relazione alla forma dell'impresa - individua i soggetti nei confronti dei quali disporre l'esclusione dalla procedura d'appalto o concessione, a seguito di sentenza/decreto penale di condanna o misura interdittiva. In particolare, per il caso di società con meno di quattro soci (se si tratta di altro tipo di società o consorzio rispetto a quelli menzionati nel comma: società in nome collettivo, società in accomandita semplice, ecc.), la previgente disciplina prevede che l'esclusione vada disposta se i predetti atti siano stati emessi nei confronti del direttore tecnico o del socio unico persona fisica, ovvero del socio di maggioranza. La **novella in esame modifica la disciplina**, prevedendone l'applicazione alle predette **società con numero di soci pari o inferiore a 4**, facendo rientrare nel novero dell'applicabilità della disposizione anche le società composte da 4 soci e non solo quelle composte da un numero inferiore di soci (la nuova dicitura fa riferimento, infatti, alle società con numero '**pari o inferiore a quattro**' soci).

Il vigente comma 3 prevede, inoltre, che l'esclusione non vada disposta e il divieto venga disapplicato quando:

- il reato è stato depenalizzato, ovvero
- quando è intervenuta la riabilitazione, ovvero
- quando il reato è stato dichiarato estinto dopo la condanna, ovvero
- in caso di revoca della condanna medesima.

Alle predette cause di disapplicazione del divieto e di non disposizione dell'esclusione, la **novella in esame aggiunge i casi di condanna ad una pena accessoria perpetua, quando questa sia stata dichiarata estinta** ai sensi dell'art. 179, settimo comma, c.p..

Tale disposizione penale, aggiunta al c.p. dall'art. 1, co. 1, lett. i), della L. n. 3 del 2019, recante Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici, a decorrere dal 31 gennaio 2019, stabilisce che la riabilitazione concessa a norma dei commi precedenti non produce effetti sulle pene accessorie perpetue e che, decorso un termine non inferiore a 7 anni dalla riabilitazione, la pena accessoria perpetua è dichiarata estinta, quando il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta.

L'articolo 179 c.p., nel fissare le Condizioni per la riabilitazione, stabilisce quanto segue: la riabilitazione è concessa quando siano decorsi almeno tre anni dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o si sia in altro modo estinta, e il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta. Il termine è di almeno otto anni se si tratta di recidivi, nei casi preveduti dai capoversi dell'articolo 99. Il termine è di dieci anni se si tratta di delinquenti abituali, professionali o per tendenza e decorre dal giorno in cui sia stato revocato l'ordine di assegnazione ad una colonia

agricola o ad una casa di lavoro. Qualora sia stata concessa la sospensione condizionale della pena ai sensi dell'articolo 163, primo, secondo e terzo comma, il termine di cui al primo comma decorre dallo stesso momento dal quale decorre il termine di sospensione della pena. Qualora sia stata concessa la sospensione condizionale della pena ai sensi del quarto comma dell'articolo 163, la riabilitazione è concessa allo scadere del termine di un anno di cui al medesimo quarto comma, purché sussistano le altre condizioni previste dal presente articolo. La riabilitazione non può essere concessa quando il condannato:

1. sia stato sottoposto a misura di sicurezza, tranne che si tratti di espulsione dello straniero dallo Stato, ovvero di confisca, e il provvedimento non sia stato revocato;
2. non abbia adempiuto le obbligazioni civili derivanti dal reato, salvo che dimostri di trovarsi nell'impossibilità di adempierle.

La riabilitazione concessa a norma dei commi precedenti non produce effetti sulle pene accessorie perpetue. Decorso un termine non inferiore a sette anni dalla riabilitazione, la pena accessoria perpetua è dichiarata estinta, quando il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta.

**La disposizione in esame novella anche il comma 4 dell'articolo 80, introducendovi un nuovo periodo finalizzato a prevedere la possibilità di escludere un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto se la stazione appaltante è a conoscenza e può adeguatamente dimostrare che lo stesso non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali non definitivamente accertati.**

La novella si rende necessaria per conformare il comma 4 dell'articolo 80 del Codice all'articolo 38, paragrafo 5, secondo comma, della Direttiva 2014/23/UE e all'articolo 57, paragrafo 2, secondo comma, della Direttiva 2014/24/UE, in quanto il testo vigente non consente di escludere un operatore economico che ha violato gli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali qualora tale violazione – pur non essendo stata stabilita da una decisione giudiziaria o amministrativa avente effetto definitivo – possa essere comunque adeguatamente dimostrata dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

**La disposizione in esame modifica anche l'ultimo periodo del medesimo comma 4, il quale stabilisce la non applicabilità dell'esclusione quando l'operatore economico abbia ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, purché il pagamento o l'impegno siano stati formalizzati prima della scadenza del termine per la presentazione delle domande. La novella aggiunge alle predette cause di inapplicabilità dell'esclusione anche l'eventualità in cui il debito tributario o previdenziale sia comunque integralmente estinto, purché l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine per la presentazione delle domande.**

La relazione illustrativa afferma che 'la modifica del comma 4 mira a risolvere la procedura di infrazione nei confronti dell'Italia a seguito della lettera di costituzione in mora n. 2018/2273'.

Si ricorda che il sopra richiamato articolo 38, paragrafo 5, primo e secondo comma, della direttiva 2014/23/UE stabilisce quanto segue:

“Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori di cui all’articolo 7, paragrafo 1, lettera a), escludono un operatore economico dalla partecipazione a una procedura di aggiudicazione di una concessione qualora siano a conoscenza del fatto che l’operatore economico non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali e se ciò è stato stabilito da una decisione giudiziaria o amministrativa avente effetto definitivo e vincolante secondo la legislazione del paese in cui è stabilito o dello Stato membro dell’amministrazione aggiudicatrice o dell’ente aggiudicatore.

Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori di cui all’articolo 7, paragrafo 1, lettera a), possono escludere o possono essere obbligati dagli Stati membri a escludere dalla partecipazione a una procedura di aggiudicazione di una concessione un operatore economico se l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore può dimostrare con qualunque mezzo adeguato che l’operatore economico non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali.”

La medesima disposizione figura nell’articolo 57, paragrafo 2, primo e secondo comma, della direttiva 2014/24/UE.

Si ricorda che l’articolo 80, comma 4, del Codice dispone in particolare che un operatore economico è escluso dalla partecipazione ad una procedura d’appalto se ha commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, degli obblighi relativi al pagamento di imposte, tasse o contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui è stabilito. L’articolo 80, comma 4, precisa che costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione. La disposizione è conforme all’articolo 38, paragrafo 5, primo comma, della direttiva 2014/23/UE e all’articolo 57, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2014/24/UE nella misura in cui impone di escludere un operatore economico che non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali se ciò è stato stabilito da una decisione giudiziaria o amministrativa avente effetto definitivo.

La **novella in esame** interviene ulteriormente **sul comma 5 dell'articolo 80**, sostituendone la lettera *b*). Si ricorda che tale comma individua le situazioni in cui le stazioni appaltanti escludono un operatore economico dalla partecipazione alla procedura d'appalto. Nel modificare la citata lettera *b*), la novella in esame sancisce l'esclusione dell'operatore economico che **sia stato sottoposto a fallimento** (anziché si trovi in stato di fallimento) o si trovi in stato di liquidazione coatta o di concordato preventivo o sia in corso nei suoi confronti un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni, fermo restando quanto

previsto dagli articoli 110 e 186-*bis* del Regio Decreto n. 267 del 1942<sup>2</sup>, che disciplina il concordato con continuità aziendale (dalla disposizione in esame, viene, quindi, espunto il riferimento esplicito al concordato con continuità aziendale, e si aggiunge il rinvio all'art. 186-*bis* del citato Regio Decreto del 1942; la previgente lettera *b*) rinviava, infatti, al solo articolo 110).

La normativa indicata reca la disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa.

Si ricorda che l'articolo 2 del decreto-legge in esame reca Disposizioni sulle procedure di affidamento in caso di crisi di impresa, novellando l'articolo 110 del codice dei contratti pubblici in materia di procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto e misure straordinarie di gestione (su cui si veda, infra, la relativa scheda).

*Si segnala che l'articolo 110 indicato in norma sembra essere la relativa norma del codice, e non del regio decreto; si valuti pertanto l'opportunità di formulare correttamente la disposizione.*

In conclusione, la **novella in esame** sostituisce il **comma 10 dell'articolo 80**, specificando i tempi di durata dell'esclusione dalla procedura d'appalto o concessione, laddove la sentenza penale di condanna definitiva non fissi la durata della pena accessoria dell'incapacità di contrarre con la PA. In particolare, si prevede che tale durata sia:

- a) perpetua, nei casi in cui alla condanna consegue di diritto la pena accessoria perpetua, ai sensi dell'art. 317-*bis*, primo comma, primo periodo c.p., salvo che la pena sia dichiarata estinta ai sensi del citato art. 179, settimo comma, c.p.;
- b) pari a 7 anni nei casi previsti dall'art. 317-*bis*, primo comma, secondo periodo, c.p., salvo che sia intervenuta riabilitazione;
- c) pari a 5 anni nei casi diversi da quelli di cui alle lettere precedenti, salvo che sia intervenuta riabilitazione.

La relazione illustrativa precisa che 'la modifica del comma 10 è volta a chiarire le disposizioni relative ai controlli che si operano nelle procedure di gara in presenza di sentenze penali di condanna definitiva che non fissa la durata della pena accessoria'. Al riguardo, si ricorda che il previgente comma 10, semplicemente statuiva: 'Se la sentenza di condanna definitiva non fissa la durata della pena accessoria della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, ovvero non sia intervenuta riabilitazione, tale durata è pari a cinque anni, salvo che la pena principale sia di durata inferiore, e in tale caso è pari alla durata della pena principale e a tre anni, decorrenti dalla data del suo accertamento definitivo, nei casi di cui ai commi 4 e 5 ove non sia intervenuta sentenza di condanna'.

La **novella aggiunge poi il comma 10-*bis*** al fine di prevedere che, nei casi di cui alle precedenti lettere *b*) e *c*), se la pena principale ha una durata inferiore, rispettivamente, a 7 e 5 anni di reclusione, la durata dell'esclusione è pari alla **durata della pena principale**. Nei casi di cui al comma 5 la durata

---

<sup>2</sup> Recante Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa.



dell'esclusione è pari a 3 anni, decorrenti dalla data di adozione del provvedimento amministrativo di esclusione ovvero, in caso di contestazione in giudizio, dalla data di passaggio in giudicato della sentenza. Si prevede, peraltro, che, nel tempo occorrente alla definizione del giudizio, la stazione appaltante debba tenere conto di tale fatto ai fini della propria valutazione circa la sussistenza del presupposto per escludere dalla partecipazione alla procedura l'operatore economico che l'abbia commesso.

Si ricorda che il previgente comma 5 dell'articolo 80 prevede che le stazioni appaltanti escludano dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'articolo 105, comma 6, qualora:

a) la stazione appaltante possa dimostrare con qualunque mezzo adeguato la presenza di gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3 del Codice dei contratti pubblici;

b) l'operatore economico si trovi in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, salvo il caso di concordato con continuità aziendale, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 110 (lettera novellata dal decreto-legge in esame);

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;

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;

d) la partecipazione dell'operatore economico determini una situazione di conflitto di interesse ai sensi dell'articolo 42, comma 2, non diversamente risolvibile;

e) una distorsione della concorrenza derivante dal precedente coinvolgimento degli operatori economici nella preparazione della procedura d'appalto di cui all'articolo 67 non possa essere risolta con misure meno intrusive;

f) l'operatore economico sia stato soggetto alla sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 o ad altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione, compresi i provvedimenti interdittivi di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;

f-bis) l'operatore economico che presenti nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalti documentazione o dichiarazioni non veritiere;

f-ter) l'operatore economico iscritto nel casellario informatico tenuto dall'Osservatorio dell'ANAC per aver presentato false dichiarazioni o falsa documentazione nelle

procedure di gara e negli affidamenti di subappalti. Il motivo di esclusione perdura fino a quando opera l'iscrizione nel casellario informatico;

g) l'operatore economico iscritto nel casellario informatico tenuto dall'Osservatorio dell'ANAC per aver presentato false dichiarazioni o falsa documentazione ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione, per il periodo durante il quale perdura l'iscrizione;

h) l'operatore economico abbia violato il divieto di intestazione fiduciaria di cui all'articolo 17 della legge 19 marzo 1990, n. 55. L'esclusione ha durata di un anno decorrente dall'accertamento definitivo della violazione e va comunque disposta se la violazione non è stata rimossa;

i) l'operatore economico non presenti la certificazione di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68, ovvero non autocertifichi la sussistenza del medesimo requisito;

l) l'operatore economico che, pur essendo stato vittima dei reati previsti e puniti dagli articoli 317 e 629 del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risulti aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria, salvo che ricorrano i casi previsti dall'articolo 4, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. La circostanza di cui al primo periodo deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nell'anno antecedente alla pubblicazione del bando e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica precedente all'ANAC, la quale cura la pubblicazione della comunicazione sul sito dell'Osservatorio;

m) l'operatore economico si trovi rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale.

**Articolo 1, comma 1, lettera o)**  
**(Requisiti di partecipazione)**

La **lettera o)** novella l'articolo 83, comma 2, del codice demandando l'individuazione della disciplina dei requisiti rilevanti per i criteri di selezione al **regolamento** di cui all'articolo 216, comma 27-octies, anziché al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

***Individuazione dei requisiti e delle capacità di partecipazione (lettera o)***

L'articolo 83 del codice disciplina i **requisiti speciali** di partecipazione, vale a dire i requisiti relativi alla capacità professionale, economico-finanziaria e tecnico-professionale dei concorrenti (comma 1). Il comma 2 demandava ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da adottare, su proposta dell'ANAC entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari la disciplina dei requisiti speciali. Con la novella, l'individuazione di tale disciplina è invece demandata al **regolamento di attuazione** di cui all'articolo 216, comma 27-octies.

La ratio dell'articolo 83, nel codice del 2016 come modificato dal c.d. decreto correttivo, consiste nel limitare la discrezionalità della stazione appaltante, prevedendo una disciplina dei suddetti requisiti, affinché i requisiti fissati dalla stazione appaltante nel proprio bando siano pertinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, per evitare fenomeni distorsivi della concorrenza.

In base alla disposizione (comma 1) criteri di selezione riguardano infatti esclusivamente: a) i requisiti di idoneità professionale; b) la capacità economica e finanziaria; c) le capacità tecniche e professionali.

Nel dettaglio, la norma dispone poi al comma 2 che i requisiti e le capacità sono attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione.

Si prevede poi che per i lavori - con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da adottare, su proposta dell'ANAC entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari: disposizione questa sostituita con il riferimento, invece, al regolamento attuativo da adottare di cui all'articolo 216, comma 27-octies - sono disciplinati, nel rispetto dei principi di cui al medesimo articolo 83 e anche al fine di favorire l'accesso da parte delle microimprese e delle piccole e medie imprese, il sistema di qualificazione, i casi e le modalità di avvalimento, i requisiti e le capacità che devono essere posseduti dal concorrente, anche in riferimento ai consorzi di cui all'articolo 45, lettere b) e c) e la documentazione richiesta ai fini della dimostrazione del loro possesso di cui all'allegato XVII in materia di Mezzi di prova dei criteri di selezione -. La norma stabiliva - disposizione anch'essa novellata, con il riferimento invece al regolamento - che fino all'adozione di dette linee guida, si applicasse l'articolo 216, comma 14 del codice.

**Articolo 1, comma 1, lettere p)-r)**  
***(Sistema di attestazione della qualificazione degli esecutori di lavori pubblici; norme di coordinamento)***

La **lettera p)** novella in più punti l'articolo 84 del codice, in materia di **sistema unico di qualificazione** degli esecutori di lavori pubblici: è aggiunta la previsione che l'attività di attestazione venga esercitata nel rispetto del principio di indipendenza di giudizio, garantendo l'assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori. Si porta a quindici anni - anziché dieci - l'ambito temporale rilevante ai fini della prova del possesso dei requisiti di capacità economica e finanziaria e tecniche e professionali. Si stabilisce che gli organismi di diritto privato incaricati dell'attestazione (SOA), nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti della normativa in materia di responsabilità dinanzi la Corte dei conti. Si dettano disposizioni di coordinamento, volte a rinviare al regolamento anziché alle previste Linee guida.

Le **lettere q)**, intervenendo sull'articolo 86 in materia di **mezzi di prova**, si sostituisce il riferimento alle linee guida dell'ANAC (di cui all'articolo 83, comma 2) con quello al **regolamento di attuazione** di cui all'articolo 216, comma 27-octies, in ordine alla previsione dello schema sulla cui base è redatto il certificato di esecuzione dei lavori, così coordinando la norma del codice con la previsione del regolamento unico.

La **lettera r)** novella l'articolo 89, in materia di **avvalimento**, sostituendo al comma 11 il riferimento al decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti con quello al **regolamento di attuazione**, per la individuazione delle opere per le quali, in ragione del notevole contenuto tecnologico o della rilevante complessità, non può ricorrersi all'avvalimento; si prevede, in via transitoria che fino alla data di entrata in vigore del regolamento stesso si applichi la disposizione transitoria prevista nell'articolo 216, comma 27-octies, in coordinamento con questa.

***Sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici (lettera p)***

La **lettera p)** novella in più punti l'articolo 84 del codice, in materia di **sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici**. In particolare:

- al comma 1, è aggiunta la previsione che **l'attività di attestazione** sia esercitata nel rispetto del principio di **indipendenza** di giudizio, garantendo l'assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori. Si stabilisce che gli **organismi di diritto privato** incaricati dell'attestazione (le SOA), nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di **lavori pubblici** svolgono **funzioni di natura pubblicistica**, anche agli

effetti dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in materia di **responsabilità dinanzi la Corte dei conti**.

La novella, in ordine alle funzioni di natura pubblicistica, riproduce quanto era precedentemente previsto al riguardo, dal codice anteriore alla riforma del 2016 (riproducendo l'art. 40 del previgente d.lgs. 163/2006).

Su tale profilo, nell'ambito delle proposte al MiT formulate in seguito a una consultazione promossa dall'[ANAC](#) in materia di SOA, si può segnalare la posizione, su tale tema, dell'ANCE ove si riconosceva come l'attività della SOA rappresenti una funzione di natura pubblicistica, rilevando, tuttavia, come in mancanza di una specifica indicazione del codice o di una legge (cfr. art. 40 dell'abrogato d.lgs. 163/2006), si ritenesse problematica la possibile applicazione dell'articolo 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20 in materia di responsabilità erariale e della fattispecie di reato per false attestazioni di cui artt. 476 e 479 del codice penale. Si segnalava, pertanto, come necessaria una modifica del codice che riproducesse l'art. 40 del previgente d.lgs. 163/2006.

Si ricorda che la norma novellata stabilisce, al comma 1, che fermo restando quanto previsto dal comma 12 e dall'articolo 90, comma 8, i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000 euro provano il possesso dei requisiti di qualificazione di cui all'articolo 83, mediante attestazione da parte degli appositi organismi di diritto privato (le SOA) autorizzati dall'ANAC.

Si ricorda poi che il comma 12 ha previsto che entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta dell'ANAC, sentite le competenti Commissioni parlamentari, venissero individuate modalità di qualificazione, anche alternative o sperimentali da parte di stazioni appaltanti ritenute particolarmente qualificate ai sensi dell'articolo 38 del codice, per migliorare l'effettività delle verifiche e conseguentemente la qualità e la moralità delle prestazioni degli operatori economici, se del caso attraverso un graduale superamento del sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici. A ciò, ha fatto seguito il Comunicato 9 maggio 2018 del Presidente dell'ANAC, in ordine alle Linee guida ai sensi dell'art. 84, comma 12, del codice in materia di possibili sistemi alternativi per la qualificazione degli operatori economici, che ha ritenuto il termine di un anno per l'adozione di tali sistemi alternativi di qualificazione debba decorrere dall'adozione del decreto sui requisiti per la partecipazione alle gare (di cui all'art. 83, comma 2, del Codice, norma - si ricorda - novellata dal decreto-legge qui in esame, con il rinvio all'emanando regolamento attuativo).

La legge n. 20 del 1994 reca Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, disciplinando all'art 1 l'azione di responsabilità.

In estrema sintesi, si stabilisce la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica quale personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

Si stabiliscono norme sul giudizio di responsabilità, ove deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità, stabilendosi norme nel caso di

deliberazioni di organi collegiali ovvero se il fatto dannoso è causato da più persone (co. 1-ter e 1-quater), ovvero (co. 1-quinquies) sulla responsabilità solidale. Si disciplina il profilo dell'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione, normandosi i presupposti del sequestro conservativo. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta. Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata.

In base al comma 4 della norma richiamata nella disposizione qui in esame, la Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della legge.

- Si dettano poi **disposizioni di coordinamento**, all'interno dell'articolo 84, alla luce della scelta operata con le novelle del decreto-legge in esame di demandare al **regolamento** sull'attuazione le discipline applicative.

Al comma 2, si sostituisce il riferimento all'emanando decreto dell'ANAC in materia di requisiti di qualificazione (ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del codice, anch'esso infatti novellato dal decreto-legge in esame) con quello - invece- al **regolamento** di cui all'articolo 216, comma 27-octies; saranno quindi con tale regolamento individuati i livelli standard di qualità dei controlli che le società organismi di attestazione (SOA) devono effettuare, con particolare riferimento a quelli di natura non meramente documentale.

Si ricorda che l'attività di monitoraggio e controllo di rispondenza ai suddetti livelli standard di qualità comporta l'esercizio di poteri di diffida, ovvero, nei casi più gravi, la sospensione o la decadenza dall'autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte dell'ANAC.

- al **comma 4, lettera b)**, si sostituisce l'ambito temporale rilevante ai fini della prova del possesso dei requisiti di capacità economica e finanziaria e tecniche e professionali, che divengono i **quindici anni antecedenti**, con un ampliamento rispetto al decennio previsto dal testo previgente. La relazione illustrativa indica al riguardo la finalità di tenere conto della crisi economica e la conseguente impossibilità per alcune imprese di attestare lavori negli ultimi dieci anni per gli importi previsti a legislazione vigente.

Il comma 4 prevede che le SOA attestano:

- a) l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80 che costituisce presupposto ai fini della qualificazione;
- b) il possesso dei requisiti di capacità economica e finanziaria e tecniche e professionali indicati all'articolo 83; il periodo di attività documentabile è quello relativo al **decennio antecedente** la data di sottoscrizione del contratto con la SOA per il conseguimento

della qualificazione; tra i requisiti tecnico-organizzativi rientrano i certificati rilasciati alle imprese esecutrici da parte delle stazioni appaltanti. Gli organismi di attestazione acquisiscono detti certificati unicamente dall'Osservatorio, cui sono trasmessi in copia, dalle stazioni appaltanti;

c) il possesso di certificazioni di sistemi di qualità conformi alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente normativa nazionale, rilasciate da soggetti accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000;

d) il possesso di certificazione del rating di impresa, rilasciata dall'ANAC ai sensi dell'articolo 83, comma 10.

- il riferimento al **regolamento** di cui all'articolo 216, comma 27-octies viene previsto anche:
- al **comma 6**, quarto periodo, ove si prevede che sull'istanza di verifica della qualificazione l'ANAC provvede entro sessanta giorni, secondo modalità stabilite nel **regolamento** (e non più nelle linee guida).

Si ricorda che l'ANAC vigila sul sistema di qualificazione e, a tal fine, effettua ispezioni, anche senza preavviso, o richiede qualsiasi documento ritenuto necessario. I poteri di vigilanza e di controllo sono esercitati anche su motivata e documentata istanza di una impresa ovvero di una SOA o di una stazione appaltante. Le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di effettuare controlli, almeno a campione, secondo modalità predeterminate, sulla sussistenza dei requisiti oggetto dell'attestazione, segnalando immediatamente le eventuali irregolarità riscontrate all'ANAC, che dispone la sospensione cautelare dell'efficacia dell'attestazione dei requisiti entro dieci giorni dalla ricezione dell'istanza medesima.

- al **comma 8** (primo e secondo periodo), in materia di casi e modalità di sospensione o annullamento delle attestazioni SOA, nonché di decadenza delle autorizzazioni degli organismi di certificazione, nonché dei criteri per la determinazione dei corrispettivi dell'attività di qualificazione

Questi si prevede siano in rapporto all'importo complessivo ed al numero delle categorie generali o specializzate cui si richiede di essere qualificati, avendo riguardo anche alla necessaria riduzione degli stessi in caso di consorzi stabili nonché per le microimprese e le piccole e medie imprese.

- ai **commi 10 e 11**; rispettivamente in materia di sanzioni per violazione delle disposizioni attuative e di requisiti di capacità strutturale rilevanti per la verifica triennale (nell'ambito della qualificazione della SOA che ha durata di cinque anni) prevista dalla normativa.

***Regolamento di attuazione in relazione allo schema per la certificazione dell'esecuzione dei lavori (lettera q)***

Con la **lettera q)**, intervenendo sull'articolo 86 in materia di **mezzi di prova**, al comma 5-bis si sostituisce il riferimento alle linee guida dell'ANAC (di cui all'articolo 83, comma 2) con quello al **regolamento di attuazione** di cui all'articolo 216, comma 27-octies, in ordine alla previsione dello schema sulla cui base è redatto il **certificato di esecuzione dei lavori**.

In base al comma 5-bis, l'esecuzione dei lavori è documentata dal certificato di esecuzione dei lavori redatto secondo lo schema predisposto - dall'ANAC con le linee guida di cui all'articolo 83, comma 2, nella previgente formulazione -. Si ricorda che l'attribuzione, nel certificato di esecuzione dei lavori, delle categorie di qualificazione, relative ai lavori eseguiti, viene effettuata con riferimento alle categorie richieste nel bando di gara o nell'avviso o nella lettera di invito. Qualora il responsabile unico del procedimento riporti nel certificato di esecuzione dei lavori categorie di qualificazione diverse da quelle previste nel bando di gara o nell'avviso o nella lettera di invito, si applicano le sanzioni previste dall'articolo 213, comma 13, nel caso di comunicazioni non veritiere.

***Casi di divieto di avvalimento***

Con la **lettera r)**, all'articolo 89, in materia di **avvalimento**, si sostituisce il riferimento al decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti con quello al **regolamento di attuazione** per la individuazione delle opere per cui, per notevole contenuto tecnologico o rilevante complessità, non può ricorrersi all'avvalimento; si prevede, in via transitoria che fino alla data di entrata in vigore del regolamento stesso si applica la disposizione transitoria prevista nella relativa norma (articolo 216, comma 27-octies).

Si ricorda che **in attuazione** del comma 11 era già stato adottato il **D.M.** 10 novembre 2016, n. 248, "Regolamento recante individuazione delle opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica e dei requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione, ai sensi dell'articolo 89, comma 11, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50". I decreti adottati in attuazione di una serie di disposizioni, tra cui l'articolo 89, comma 11, rimangono in vigore o restano efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento unico ai sensi del nuovo comma 27-octies dell'articolo 216 (come novellato dal decreto-legge).

Per quanto concerne l'avvalimento, va ricordato che la Commissione europea con l'apertura della **procedura di infrazione n. 2018/2273** ha contestato all'Italia l'illegittimità, tra le altre, delle disposizioni che vietano l'avvalimento nel caso di appalti di "opere complesse" (art. 89, co.11).

La Commissione ha ritenuto tale disposizione sproporzionata poiché proibisce l'avvalimento in relazione non a specifici lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico, bensì all'intero appalto, non in linea con il disposto dell'articolo 46-63



paragrafi uno e due della direttiva [2014/24/UE](#) e dell'articolo 79 paragrafi 2 e 3 della direttiva [2015/25/UE](#).

Le altre contestazioni riguardano l'avvalimento "a cascata" (art. 89, co. 6) e la possibilità per l'impresa ausiliaria di fornire requisiti a più di un concorrente e di partecipare a sua volta allo stesso appalto, come offerente o come subappaltatore (art. 105, co. 4, lett. (a), e art. 89, co. 7, del codice).

La norma in esame non appare toccare i profili della suddetta procedura d'infrazione attivata dalla Commissione europea.

Si ricorda che in base al comma 11, non è ammesso l'avvalimento qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrino opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali. E' considerato rilevante, ai fini della sussistenza dei presupposti di cui al primo periodo, che il valore dell'opera superi il dieci per cento dell'importo totale dei lavori.

Il terzo periodo **previgente** demandava ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del codice, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, la definizione dell'elenco delle opere di cui al comma in parola, nonché i requisiti di specializzazione richiesti per la qualificazione ai fini dell'ottenimento dell'attestazione di qualificazione degli esecutori di cui all'articolo 84, che possono essere periodicamente revisionati, stabilendo norme transitorie, con l'applicazione dell'articolo 216, comma 15.

**Articolo 1, comma 1, lettera s)**  
***(Criteri di aggiudicazione dell'appalto - OEPV e minor prezzo)***

La **lettera s)** modifica l'articolo 95 in materia di **criteri di aggiudicazione dell'appalto**. Viene aggiunta una nuova fattispecie a quelle già elencate (al comma 3) per le quali si procede alla aggiudicazione **esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, inserendo anche il riferimento ai **contratti di servizi e le forniture** di importo **pari o superiore a 40.000 euro** caratterizzati da **notevole contenuto tecnologico** o che hanno un **carattere innovativo**.

Al comma 4 dell'articolo 95, sono soppresse le lettere a) e c), che prevedevano il possibile utilizzo del criterio del minor prezzo, rispettivamente: per i lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei lavori avvenisse con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo; e per i servizi e le forniture di importo fino a 40.000 euro, nonché per i servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e sino alla soglia comunitaria di cui all'articolo 35 solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo. Si interviene sul **comma 10-bis dell'articolo 95**, che stabilisce che la stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici, sopprimendo, in tale comma, la disposizione per cui a tal fine la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento.

Si riscrive il comma 15, prevedendo che ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase amministrativa di prima ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.

***Criteri di aggiudicazione dell'appalto (OEPV e minor prezzo) (lettera s)***

La **lettera s)** modifica l'articolo 95 in materia di **criteri di aggiudicazione dell'appalto**:

- 1) viene aggiunta una nuova fattispecie a quelle già elencate (al comma 3) per le quali si procede alla aggiudicazione **esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, inserendo anche il riferimento (in una nuova lettera b-bis) ai **contratti di servizi e le forniture** di importo **pari o superiore a 40.000 euro** caratterizzati da **notevole contenuto tecnologico** o che hanno un **carattere innovativo**.

Si ricorda che, in base al comma 3 già vigente, sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo:

- a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'articolo 50, comma 1, fatti salvi gli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a), norma quest'ultima che prevede la possibilità di procedere per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta;
- b) i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro.

2) al **comma 4**, sono **soppresse** le lettere a) e c), che prevedevano il possibile utilizzo del **criterio del minor prezzo**, rispettivamente:

- per i lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei lavori avviene con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo (**lettera a) soppressa**).

La norma oggetto di soppressione prevedeva che in tali ipotesi, qualora la stazione appaltante applicasse l'esclusione automatica, la stessa avesse l'obbligo di ricorrere alle procedure di cui all'articolo 97, commi 2 e 8 sulla valutazione dell'offerta anomala. Si faceva fermo quanto previsto dall'articolo 36, comma 2, lettera d), in base al quale per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro si procede mediante ricorso alle procedure ordinarie fermo restando quanto previsto dall'articolo 95, comma 4, lettera a) sul criterio del minor prezzo.

- per i **servizi e le forniture di importo fino a 40.000 euro**, nonché per i **servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro** e sino alla soglia comunitaria di cui all'articolo 35 solo se caratterizzati da **elevata ripetitività**, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

Resta, quindi, in vigore la sola lettera b), che prevede il possibile utilizzo del criterio del minor prezzo per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato.

La relazione illustrativa evidenzia, in relazione alle novelle ai commi 3 e 4, la necessità di coordinare tali disposizioni con le **novelle** altresì apportate **all'articolo 36 del codice**, in particolare con l'introduzione ivi del comma 9-bis (punto 7) della lettera f), cui si rinvia).

3) Si interviene sul **comma 10-bis dell'articolo 95**: questo stabilisce che la stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. Viene **soppressa**, in tale comma, la disposizione per cui a tal fine la stazione appaltante stabilisce un **tezzo massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento**.

La relazione illustrativa del Governo evidenzia che la modifica al comma 10-bis è tesa a garantire maggiormente la discrezionalità della stazione appaltante ai fini

della determinazione dei punteggi, in caso di OEPV, in base alle caratteristiche e peculiarità di ogni singolo appalto, sopprimendo il riferimento al tetto massimo per il punteggio economico entro il 30 per cento.

4) Si riscrive il comma 15, prevedendo che ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla 'fase amministrativa di prima ammissione' - mentre la norma previgente faceva riferimento alla 'fase di ammissione' -, regolarizzazione o esclusione delle offerte **non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.**

La norma previgente stabiliva che ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.

Nel corso dell'indagine conoscitiva in corso presso l'8a Commissione del Senato l'offerta economica più vantaggiosa ed i criteri di scelta sono stati oggetti di vari rilievi e proposte da parte dei soggetti auditi. Nell'ambito delle audizioni svolte, l'Ige ha ad esempio evidenziato come entrambi i criteri dell'OEPV e del massimo ribasso presentino spazi di discrezionalità tecnica, atteso che 'anche nel massimo ribasso, non vi è automatismo in quanto la stazione appaltante può essere, ed è normalmente, chiamata a valutare l'eventuale anomalia e, in questa attività, potrebbe annidarsi lo stesso rischio che i fautori di questo criterio intravedono nell'utilizzo della qualità/prezzo'. D'altronde, si è osservato che l'imposizione posta dal Codice di porre a base d'asta un progetto esecutivo risulterebbe contraddittoria con l'imposizione del ricorso al criterio della qualità/prezzo, in quanto induce le stazioni appaltanti ad elaborare criteri qualitativi incompatibili con un progetto esecutivo, causa di distorsione, formulandosi sul punto la proposta di riconoscere la scelta alle stazioni appaltanti. L'ANIE, in ordine al criterio della OEPV, ha rilevato come 'nell'ambito dei settori speciali o per amministrazioni più strutturate, nell'ambito dei settori ordinari, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ha consentito effettivamente una selezione basata su elementi che danno maggior risalto all'aspetto qualitativo del prodotto rispetto al criterio del minor prezzo, ed ha spinto gli operatori economici ad elevare il livello di offerta con prodotti innovativi e progetti migliorativi rispetto a quelli posti a base gara in quanto premianti ai fini dell'attribuzione dei punteggi tecnici'. Tuttavia, si è altresì evidenziato come in altri contesti, l'applicazione del criterio in parola è risultata vanificata, concretandosi in una compilazione "a crocette" che appiattisce la valutazione solamente sull'elemento economico perché, dal punto di vista tecnico, a tutti i partecipanti vengono attribuiti gli stessi punteggi. Si è evidenziato come servano 'strumenti per rendere effettivo questo cambio di prospettiva', investendo sulla qualificazione delle stesse stazioni appaltanti, con la professionalizzazione e formazione delle stesse.

**Articolo 1, comma 1, lettera t)**  
**(Offerte anomale)**

La disposizione in esame reca modifiche all'articolo 97 del Codice dei contratti pubblici in tema di **offerte anomale nei casi di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso**.

Una modifica stabilisce che l'**esclusione automatica** delle offerte anomale possa essere applicata solo quando l'appalto **non rivesta interesse transfrontaliero**. Tale condizione si aggiunge a quelle previste dal testo finora vigente.

Ulteriore novella mira ad introdurre **due distinte modalità di calcolo** per l'individuazione della soglia di anomalia, utilizzabili a seconda del **numero delle offerte ammesse** (rispettivamente pari o superiore a 15 oppure inferiore a 15). **Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si possono rideterminare i medesimi criteri**, sempre al fine di impedire che siano predeterminabili dagli offerenti i parametri di riferimento per il calcolo della soglia di anomalia.

Quanto al criterio dell'offerta **economicamente più vantaggiosa** di cui al comma 3 dell'art. 97 del Codice, la novella in esame limita, tra l'altro, l'applicazione del calcolo ivi previsto ai casi di ammissione di **tre o più offerte**.

Il Codice degli appalti stabilisce le ipotesi nelle quali trova applicazione il criterio di aggiudicazione del **prezzo più basso**. Tali ipotesi sono elencate dall'art. 95, comma 4, come novellato dalla lettera s) dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge in esame (cfr. la relativa scheda).

Con riferimento a tale criterio, l'art. 97 del Codice detta alcune metodologie per il calcolo della **soglia** ai fini dell'individuazione delle **offerte anomale**, cioè le offerte che presentino un ribasso rispetto alla soglia medesima tale da mettere in dubbio la sua affidabilità.

Il testo previgente dell'art. 97, comma 8, prevedeva che la stazione appaltante potesse procedere all'**esclusione automatica delle offerte anomale** (senza cioè acquisire spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti), al ricorrere delle seguenti condizioni: il criterio di aggiudicazione fosse quello del **minor prezzo**, il valore della gara fosse **inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria** (di cui all'art. 35 del Codice), il numero delle offerte risultasse **inferiore a 10**.

La **novella** in esame ha introdotto l'ulteriore condizione che la gara **non rivesta carattere transfrontaliero**.

Tale novella intende rispondere ad alcune criticità sollevate nella procedura di infrazione n. 2018/2273. Riguardo, infatti, ai **requisiti per l'applicazione dell'esclusione automatica delle offerte**, la [sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea](#) (Quarta Sezione) del 15 maggio 2008, sulle cause riunite C-147/06 e C-148/06, ha chiarito che "l'applicazione agli appalti che presentano un interesse transfrontaliero certo della regola dell'esclusione automatica delle offerte considerate anormalmente basse può configurare una discriminazione indiretta, danneggiando in

pratica gli operatori degli altri Stati membri". Inoltre, l'applicazione dell'esclusione automatica si può giustificare in presenza di un "numero eccessivamente elevato di offerte che potrebbe obbligare l'amministrazione aggiudicatrice a procedere alla verifica in contraddittorio di un numero di offerte talmente alto da eccedere la sua capacità amministrativa o da poter compromettere la realizzazione del progetto a causa del ritardo che tale verifica potrebbe comportare". L'applicazione dell'esclusione automatica alle gare di interesse transfrontaliero si giustificerebbe quindi, secondo quanto prospettato dalla Corte, solo in presenza di un numero alto di offerte ammesse, tale da compromettere il buon andamento della gara.

La novella del decreto-legge mira a superare tali criticità limitando l'applicabilità del meccanismo dell'esclusione automatica alle sole offerte che **non rivestano carattere transfrontaliero**.

Nel testo finora vigente, inoltre, l'inserimento nel bando dell'esclusione automatica assumeva carattere opzionale, mentre la **novella** stabilisce che la stazione appaltante **debba prevedere** (non più quindi come facoltà) l'esclusione automatica nel bando.

L'esclusione automatica scatta nei confronti delle offerte al di sotto della soglia di anomalia calcolata secondo il metodo di cui al comma 2 (come **novellato**) e ai commi *2-bis* e *2-ter* (**introdotti dalle norme in commento**).

Nei casi in cui è prevista l'esclusione automatica non si applicano i commi 4, 5 e 6 dell'articolo 97 del Codice, relativi a comunicazioni e giustificazioni ulteriori rispetto alla documentazione presentata a richiesta delle stazioni appaltanti.

Le metodologie di calcolo della soglia di anomalia mirano a non rendere tale soglia **predeterminabile da parte degli offerenti**.

Anche il calcolo secondo le nuove metodologie - analogamente al testo previgente - è effettuato ove il numero delle offerte ammesse sia **pari o superiore a cinque (comma 3-bis, come modificato)**.

Il testo finora vigente (art. 97, comma 2) recava cinque diversi metodi di calcolo della soglia di anomalia. Il RUP o la Commissione esaminatrice sceglievano uno di questi metodi mediante **sorteggio**. Secondo la **modifica** introdotta dal decreto-legge sono previste **due procedure di calcolo** che si applicano in caso di un numero di offerte ammesse pari o superiore a quindici ovvero quando il numero delle offerte sia inferiore. In tale ultimo caso, secondo quanto previsto dal comma 3-bis, il metodo si applicherebbe di fatto alle gare con un numero di offerte ammesse tra cinque e quattordici.

Il **comma 2** dell'articolo 97 reca la metodologia di calcolo da utilizzare in caso vi siano **quindici o più offerte ammesse**.

Esso prevede il calcolo della **somma e della media dei ribassi percentuali** di tutte le offerte, escludendo il **10% dei maggior ribassi e rialzi** (cosiddetto taglio delle ali, in relazione al quale si dovrà considerare il 10% arrotondato all'unità superiore). Nell'effettuare il taglio delle ali, le offerte di uguale valore di ribasso

sono da considerare distintamente e se, effettuando il calcolo, sono presenti più offerte di uguale valore delle offerte da accantonare, le suddette offerte sono comunque da accantonare (lett. *a*). Si calcola quindi lo **scarto medio dei ribassi** percentuali che superano la media dei ribassi (lett. *b*). Si **sommano la media aritmetica e lo scarto medio dei ribassi**, ottenendo così un **primo valore della soglia** (lett. *c*). Tale valore viene **diminuito di un valore percentuale** pari al prodotto delle prime due cifre decimali della somma dei ribassi (di cui alla lett. *a*) applicata allo scarto medio dei ribassi (lett. *d*). Si ottiene così la soglia di anomalia.

Il comma 2-bis reca la procedura di calcolo da utilizzare quando le offerte ammesse siano in **numero inferiore a quindici**. Peraltro, si rammenta che il comma 3-bis, come modificato, stabilisce che il calcolo viene effettuato per un numero di offerte ammesse **pari o superiore a cinque**.

In tali casi si effettua il calcolo della media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, dopo aver comunque effettuato il "taglio delle ali" del 10% delle offerte di maggiore e minore ribasso (lett. *a*). Si applicano, ai fini del "taglio delle ali", gli stessi criteri enunciati dal comma 2. Si calcola, quindi, lo scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano media aritmetica dei ribassi precedentemente ottenuta (lett. *b*). Si calcola quindi il rapporto tra lo scarto medio e la media aritmetica ottenuti nei passaggi precedenti (lett. *c*). Se tale rapporto:

- è pari o inferiore al valore 0,15, la soglia di anomalia sarà data dalla media aritmetica dei ribassi incrementata del 20% della stessa media (lett. *d*);
- è superiore a 0,15, la soglia di anomalia si ottiene sommando la media dei ribassi e lo scarto, come sopra ottenuti (lett. *e*)).

Come già accennato, il nuovo comma 2-ter prevede che un **decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti** possa rideterminare le modalità di calcolo, **al fine di rendere non predeterminabili dagli offerenti** i parametri di riferimento per il calcolo della soglia di anomalia.

*La formulazione della disposizione di cui al nuovo comma 2-ter potrebbe essere chiarita, laddove sembra fare riferimento alla rideterminazione delle modalità di calcolo mediante una fonte di natura regolamentare, quale un decreto del MIT, considerato anche che il comma 3-bis dell'articolo 95 (come novellato dal punto 3) della lettera t) in esame) contiene il riferimento al calcolo di cui al comma 2-ter.*

In estrema sintesi, le procedure alternative **finora vigenti** possono essere descritte come segue:

- a) si calcola la media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, escludendo il 20% delle offerte più alte e di quelle più basse (cosiddetto taglio delle ali); alla cifra così ottenuta si somma lo scarto medio

aritmetico dei ribassi che superano la media appena calcolata, ottenendo così la soglia di anomalia;

- b) si esegue lo stesso calcolo della media aritmetica dei ribassi sub *a*), comprensivo di taglio delle ali del 20%; successivamente si esegue la somma di tutti i ribassi e se la prima cifra decimale di tale somma è pari, la media calcolata è da assumere quale soglia di anomalia; se la stessa cifra è dispari, si opera un decremento percentuale della prima media pari a tale cifra dispari, ottenendo così la soglia di anomalia;
- c) si ottiene la soglia di anomalia incrementando del 15% la media di tutti i ribassi percentuali (non si applica il taglio delle ali);
- d) si ottiene la soglia di anomalia incrementando del 10% la media di tutti i ribassi percentuali (anche in questo caso non si applica il taglio delle ali);
- e) si effettuano gli stessi calcoli del metodo sub *a*) ma con il taglio delle ali del 10%, ottenendo così una prima media e lo scarto e sommando alla media generale la media degli scarti modificata da un coefficiente sorteggiato tra quelli previsti dalla norma (0,6; 0,7; 0,8; 0,9); la somma della media generale e lo scarto medio modificato dal coefficiente restituisce la soglia di anomalia.

Si rammenta che il calcolo di cui alla lettera *a*) riproduce il metodo previsto dall'abrogato art. 86, comma 1, d.lgs. 163/2006 (il previgente Codice dei contratti pubblici, abrogato dall'art. 217 del decreto legislativo n. 50 del 2016).

Il decreto-legge ha novellato anche il comma 3 dell'art. 97 in materia di aggiudicazione mediante il **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** (OEPV). Tale comma 3 impone di valutare la congruità delle offerte, nei casi di aggiudicazione sulla base dell'OEPV, “che presentano sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara”. Tale procedura impone, quindi, l'accertamento per la verifica dell'anomalia di quelle offerte che ottengano punteggio (ad es. in relazione al prezzo e alla qualità) pari o superiore ai 4/5 dei punteggi massimi assegnabili stabiliti dal bando. Tale procedura, **secondo la novella**, si applica quando il numero delle offerte ammesse sia **pari o superiore a tre**. La stessa modifica (facendo rinvio all'ultimo periodo dell'art. 97, comma 6) stabilisce che la stazione appaltante, in ogni caso, possa **valutare la congruità di ogni offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa**.



**Articolo 1, comma 1, lettera u)**  
***(Regolamento unico - norme in materia di collaudo)***

La **lettera u)** novella l'articolo 102, comma 8, primo periodo, del codice le parole sostituendo con il riferimento al **regolamento unico** di cui all'articolo 216, comma 27-cties, quello - previgente - al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sentita l'ANAC) per la disciplina e definizione delle modalità tecniche di svolgimento del **collaudo**, nonché dei casi in cui il certificato di collaudo dei lavori e il certificato di verifica di conformità possono essere sostituiti dal certificato di regolare esecuzione.

Il testo previgente, come risultante dal c.d. decreto correttivo al codice, demandava ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sentita l'ANAC, di disciplinare e definire le modalità tecniche di svolgimento del collaudo, nonché i casi in cui il certificato di collaudo dei lavori e il certificato di verifica di conformità possono essere sostituiti dal certificato di regolare esecuzione rilasciato ai sensi del comma 2.

Va segnalato che nello **stesso comma 8, all'ultimo (terzo) periodo** del comma (non novellato dalla lettera u) in esame), si stabilisce che nel 'medesimo decreto' siano disciplinate:

- le modalità e le procedure di predisposizione degli albi dei collaudatori, di livello nazionale e regionale
- nonché i criteri di iscrizione secondo requisiti di moralità, competenza e professionalità.

*Atteso che l'ultimo periodo del comma 8 non risulta oggetto di novella da parte della disposizione in esame, occorrerebbe operare un coordinamento, posto che - in mancanza - si avrebbe in norma un riferimento a una duplicità di fonti regolatorie.*

Inoltre, il comma 8 in parola, al **secondo periodo** (anch'esso non novellato dalla lettera u) in esame), stabilisce che fino alla data di entrata in vigore di '**detto decreto**', si applichi l'articolo 216, comma 16, del codice, anche con riferimento al certificato di regolare esecuzione, rilasciato ai sensi del comma 2.

L'articolo 216, co. 6, stabilisce che fino alla data di entrata in vigore del decreto previsto dall'articolo 102, comma 8, si applicano le disposizioni di cui alla Parte II, Titolo X, nonché gli allegati e le parti di allegati ivi richiamate, del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, recante il precedente Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 del Codice dei contratti pubblici.

Si ricorda che in base al comma 2 dell'articolo 102, i contratti pubblici sono soggetti a collaudo per i lavori e a verifica di conformità per i servizi e per le forniture, per certificare che l'oggetto del contratto in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle

previsioni e delle pattuizioni contrattuali. Per i contratti pubblici di lavori di importo superiore a 1 milione di euro e inferiore alla soglia di cui all'articolo 35 il certificato di collaudo, nei casi espressamente individuati dal **'decreto di cui al comma 8'**, può essere sostituito dal certificato di regolare esecuzione rilasciato per i lavori dal direttore dei lavori. Per i lavori di importo pari o inferiore a 1 milione di euro e per forniture e servizi di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, è sempre facoltà della stazione appaltante sostituire il certificato di collaudo o il certificato di verifica di conformità con il certificato di regolare esecuzione rilasciato per i lavori dal direttore dei lavori e per forniture e servizi dal responsabile unico del procedimento. Nei casi in parola il certificato di regolare esecuzione è emesso non oltre tre mesi dalla data di ultimazione delle prestazioni oggetto del contratto.

*Anche sotto tale profilo, posto il richiamo al decreto ministeriale contenuto in altre parti della disposizione, occorrerebbe coordinare la norma nella sua interezza con la novella operata.*

**Articolo 1, comma 1, lettera v)**  
**(Subappalto)**

La **lettera v)** novella l'articolo 105 del codice in materia di **subappalto**, disposizione oggetto di rilievi nell'ambito della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

Rispetto alla disposizione previgente, si innalza **dal 30 al 50 per cento** dell'importo complessivo del contratto il limite del possibile ricorso al subappalto. Si introduce la previsione che il subappalto venga indicato dalle stazioni appaltanti **nel bando di gara**. Si sopprime la previsione (di cui alla lettera a) del comma 4 dell'articolo 105) per cui non può procedersi a subappalto qualora l'affidatario del subappalto abbia partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto.

Si aggiunge alla disposizione vigente la previsione che il subappaltatore, qualificato nella relativa categoria, sia altresì in possesso dei requisiti morali di cui all'articolo 80 del codice.

Viene **soppressa** la previsione (di cui al comma 4, lettera d) che subordina la possibilità di subappalto a che il concorrente dimostri **l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80**.

Viene **abrogata** la disposizione (di cui al **comma 6** dell'articolo 105) che prevedeva **l'obbligatoria indicazione della terna di subappaltatori** in sede di offerta, per appalti di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore alle soglie comunitarie, o, indipendentemente dall'importo a base di gara, che riguardassero le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa.

Infine, con novelle al comma 13, si estende il pagamento diretto a tutti i casi in cui ciò sia richiesto dal subappaltatore ed elimina la previsione specifica del pagamento diretto quando il subappaltatore o il cottimista sia una microimpresa o una piccola impresa. Inoltre, si sopprime la previsione, richiesta per il pagamento diretto, che 'la natura del contratto lo consenta' (di cui alla lettera c del comma 13).

***Disposizioni in materia di subappalto***

La **lettera u)** novella in più profili l'articolo 105 del codice in materia di **subappalto**.

Il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto

L'articolo 105 del codice stabilisce che i soggetti affidatari dei contratti di pubblici eseguono in proprio le opere o i lavori, i servizi, le forniture compresi nel contratto. Il contratto non può essere ceduto a pena di nullità, fatti salvi i previsti casi di successione nel contratto (articolo 106, comma 1, lettera d) del codice).

La norma del codice detta le condizioni alle quali è ammesso il subappalto.

### ***La procedura di infrazione europea***

Si ricorda che con l'avvio della **procedura di infrazione n. 2018/2273** si è contestata all'Italia la violazione di alcune disposizioni delle direttive [2014/24/UE](#) e [2014/25/UE](#) in materia di appalti pubblici e [2014/23/UE](#) in materia di concessioni. In esito ad un controllo di conformità volto a verificare che le norme nazionali di recepimento fossero conformi alle suddette direttive il [24 gennaio 2019](#) la Commissione europea ha inviato una lettera di costituzione in mora all'Italia (e ad altri 14 Stati membri: Bulgaria, Repubblica Ceca, Cipro, Croazia, Danimarca, Finlandia, Germania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Svezia e Ungheria).

In materia di subappalti, la Commissione europea profila l'illegittimità di alcune disposizioni del Codice, che riguardano:

- il divieto di subappaltare più del 30% di un appalto (art. 105, co. 2 e 5);
- il divieto per un subappaltatore di fare a sua volta ricorso ad un altro subappaltatore (art. 105, co.19)
- quelle che impongono all'offerente di indicare preventivamente una terna di subappaltatori (art. 105, co. 6) anche nel caso in cui l'offerente intenda avvalersi di meno di tre subappaltatori, profilando una violazione dei profili di proporzionalità imposti dalla Direttiva.

Inoltre, per quanto concerne l'avvalimento, la Commissione europea ritiene illegittime le disposizioni che vietano:

l'avvalimento "a cascata" (art. 89, co. 6);

la possibilità per l'impresa ausiliaria di fornire requisiti a più di un concorrente e di partecipare a sua volta allo stesso appalto, come offerente o come subappaltatore (art. **105, co. 4, lett. a**), e art. 89, co. 7);

l'avvalimento nel caso di appalti di "opere complesse" (art. 89, co.11).

Con la norma del decreto-legge in esame:

- 1) Si novella il **comma 2**, terzo periodo, dell'articolo 105 del codice, stabilendo che - fatto salvo quanto previsto dal comma 5 - il subappalto è indicato dalle stazioni appaltanti **nel bando di gara** e non può superare la quota del **cinquanta per cento** dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture.

Rispetto alla disposizione previgente, si **innalza** quindi **dal 30 al 50 per cento** dell'importo complessivo del contratto il limite del possibile ricorso al subappalto, ampliando la restrizione quantitativa prevista. Si introduce la previsione che il subappalto venga indicato dalle stazioni appaltanti **nel bando di gara**.

La previgente disposizione - al terzo periodo - prevedeva che fatto salvo quanto previsto dal comma 5, l'eventuale subappalto non potesse superare la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture.

### ***La questione del limite quantitativo al subappalto***

Si ricorda che il limite al 30 per cento per il ricorso al subappalto era previsto già nel Codice antecedente a quello del 2016, ma per i soli forniture e servizi; il Codice del 2016 ha esteso tale limite anche ai lavori.

La Commissione speciale del Consiglio di Stato nel parere n. 855 del 1 aprile 2016 sullo schema del nuovo Codice rilevava la circostanza che l'introduzione del limite generalizzato al subappalto introdotta dal nuovo codice non sembrava in linea con il divieto di *Gold plating* - ovvero il divieto di introdurre una disciplina più gravosa di quella prevista in sede comunitaria - previsto in tema di subappalto dalla legge delega: quest'ultima infatti non prevedeva posizione sulle questioni di eventuali limiti quantitativi al subappalto. Si ricorda, al riguardo, che nel parere delle Commissioni di merito sullo schema del nuovo codice, tra i rilievi inseriti, si prevedeva che l'eventuale subappalto non potesse superare la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. Sulla questione era tornata ad esprimersi l'Adunanza speciale del Consiglio di Stato con parere 782 del 30 marzo 2017 sullo schema di decreto correttivo, affermando, tra l'altro, che la complessiva disciplina delle nuove direttive - più attente ai temi della trasparenza e della tutela del lavoro in tema di subappalto nonché alla tutela delle micro, piccole e medie imprese e alla tutela della concorrenza - potesse indurre alla ragionevole interpretazione che le limitazioni quantitative subappalto prevista dal legislatore nazionale non fossero in frontale contrasto con il diritto europeo.

Si è osservato, al riguardo, come tale divieto, in termini di limite quantitativo, trovi, nell'ordinamento italiano, ragioni storiche, in connessione ai profili di possibili infiltrazioni mafiose registrate in ambito di subappalto, in relazione a una minore efficacia dei controlli da parte della committenza, nella fase di esecuzione rispetto alla fase di gara.

La nuova direttiva appalti ( [2014/24/UE](#)), all'art. 71, non sembra introdurre vincoli generalizzati al subappalto prevedendo, tra l'altro, che nei documenti di gara l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere o può essere obbligata da uno Stato membro a chiedere all'offerente di indicare, nella sua offerta, le eventuali parti dell'appalto che intende subappaltare a terzi, nonché i subappaltatori proposti. L'art. 63, paragrafo 2, della medesima direttiva dispone che, nel caso di appalti di lavori, di appalti di servizi e operazioni di posa in opera o installazione nel quadro di un appalto di fornitura, le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti dall'offerente stesso.

Si ricorda che la Corte di giustizia europea con la sentenza del 14 luglio 2016, causa [C-406/14](#) (causa Wroclaw), ha affermato che "la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, come modificata dal regolamento (CE) n. 2083/2005 della Commissione, del 19 dicembre 2005, deve essere interpretata nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice non è autorizzata ad imporre, mediante una clausola del capitolato d'onori di un appalto pubblico di lavori, che il futuro aggiudicatario esegua una determinata percentuale dei lavori oggetto di detto appalto avvalendosi di risorse proprie".

In tale quadro, si innestano le contestazioni all'Italia mosse dalla Commissione europea, sopra richiamate.

Si ricorda che, ai sensi del comma 2 dell'articolo 105, nella parte non novellata della disposizione, si stabilisce che costituisce, comunque, subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a

100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare. Sul piano procedurale, l'affidatario comunica alla stazione appaltante, prima dell'inizio della prestazione, per tutti i sub-contratti che non sono subappalti, stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del sub-contraente, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati. Sono, altresì, comunicate alla stazione appaltante eventuali modifiche a tali informazioni avvenute nel corso del sub-contratto. E' altresì fatto obbligo di acquisire nuova autorizzazione integrativa qualora l'oggetto del subappalto subisca variazioni e l'importo dello stesso sia incrementato nonché siano variati i requisiti.

2) Al **comma 4** dell'articolo 105:

- viene **soppressa** la previsione (di cui alla lettera a) per cui non può procedersi a subappalto qualora l'affidatario del subappalto abbia partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto.

Si ricorda che tale profilo era stato oggetto di rilievo da parte della Commissione europea con la lettera di messa in mora già citata.

- alla previsione (di cui alla lettera b) che il subappaltatore sia qualificato nella relativa categoria viene aggiunta quella che sia altresì **in possesso dei requisiti morali di cui all'articolo 80**.

L'art. 80 reca la materia dei motivi di esclusione, ed è anch'esso novellato dal decreto-legge in esame (su cui vedi *infra*, la novella di cui alla lettera n) dell'articolo in esame).

- Viene **soppressa** la previsione (di cui al comma 4, lettera d) che subordina la possibilità di subappalto a che il concorrente dimostri **l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80**.

In base al comma 4 previgente, i soggetti affidatari dei contratti di cui al codice possono affidare in subappalto le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto, previa autorizzazione della stazione appaltante purché:

a) l'affidatario del subappalto non abbia partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto (norma espunta dalla novella in esame);

b) il subappaltatore sia qualificato nella relativa categoria (lettera novellata), con l'aggiunta del riferimento ai requisiti morali);

c) all'atto dell'offerta siano stati indicati i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture o parti di servizi e forniture che si intende subappaltare;

d) il concorrente dimostri l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80 (norma anch'essa espunta dalla novella in esame, che reca però la novella alla lettera b).

- viene **abrogato** il **comma 6** dell'articolo 105: tale disposizione prevedeva **l'obbligatoria indicazione della terna di subappaltatori** in sede di offerta, per appalti di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore alle soglie comunitarie, o, indipendentemente dall'importo a base di gara, che riguardino le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa.

La norma risulta oggetto dei rilievi mossi all'Italia dalla Commissione europea, con la lettera di costituzione in mora già sopra richiamata, per violazione dei profili di proporzionalità.

La disposizione qui abrogata prevedeva nel caso di appalti aventi ad oggetto più tipologie di prestazioni, che la terna di subappaltatori fosse indicata con riferimento a ciascuna tipologia di prestazione omogenea prevista nel bando di gara. Inoltre, si prevedeva che nel bando o nell'avviso di gara la stazione appaltante prevedesse, per gli appalti sotto le soglie comunitarie, una serie di profili: in particolare, dovevano essere indicate in bando le modalità e le tempistiche per la verifica delle condizioni di esclusione di cui all'articolo 80 prima della stipula del contratto stesso, per l'appaltatore e i subappaltatori; l'indicazione dei mezzi di prova richiesti, per la dimostrazione delle circostanze di esclusione per gravi illeciti professionali come previsti dal comma 13 dell'articolo 80.

Ai sensi del comma 53 dell'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, sono definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa le seguenti attività rilevanti ai fini della disposizione ora abrogata:

- a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi;
- b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi;
- c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;
- d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;
- e) noli a freddo di macchinari;
- f) fornitura di ferro lavorato;
- g) noli a caldo;
- h) autotrasporti per conto di terzi;
- i) guardiania dei cantieri.

Sulla disposizione di cui al comma 6, erano state formulate dagli operatori di settore osservazioni critiche, in ordine a possibili problematiche applicative della stessa. Si veda, tra le altre, [l'audizione](#) - nel corso dell'indagine conoscitiva promossa dalla 8a Commissione del Senato sull'attuazione del codice dei contratti pubblici - di Consip che rilevava come l'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori 'comporta un appesantimento procedurale e rappresenta un onere particolarmente gravoso cui non corrisponde la realizzazione di un interesse pubblico specifico posto che i controlli sui subappaltatori devono comunque essere effettuati al momento dell'autorizzazione del contratto di subappalto', riportando più in dettaglio dati sull'esperienza applicativa della norma.

- Infine, al comma 13 viene **soppressa** la lettera a) in base alla quale viene **corrisposto direttamente al subappaltatore** (o al cottimista, o al prestatore di servizi ed al fornitore di beni o lavori) l'importo per le prestazioni da questi eseguite quando 'il **subappaltatore o il cottimista è una microimpresa o piccola impresa**'. La relazione illustrativa evidenzia che la norma è volta a favorire il pagamento diretto ai subappaltatori.

Inoltre, si sopprime la previsione, richiesta per il pagamento diretto, che 'la natura del contratto lo consenta' (di cui alla lettera c).

Il comma 13, rispetto al quale, anche in sede di entrata in vigore del nuovo codice, erano state formulate osservazioni critiche circa i profili di applicabilità concreta della stessa, prevede che la stazione appaltante corrisponda direttamente al subappaltatore, al cottimista, al prestatore di servizi ed al fornitore di beni o lavori, l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite nei seguenti casi, nel testo previgente:

- a) quando il subappaltatore o il cottimista è una microimpresa o piccola impresa;

b) in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore; (norma su cui era intervenuto il c.d. decreto correttivo)

c) su richiesta del subappaltatore - e se la natura del contratto lo consente -, disposizione quest'ultima soppressa dalla novella in esame.

Si ricorda che norme relative al subappalto nelle concessioni sono dettate dalla lettera dd)), cui si rinvia.



**Articolo 1, comma 1, lettera z)**  
**(Regolamento unico - attività di controllo)**

**La lettera z)** novella l'articolo 111, in materia di controllo tecnico, contabile e amministrativo, inserendo il riferimento al **regolamento** di cui all'articolo 216, comma 27-octies - anziché ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti - per l'individuazione delle modalità e della tipologia di atti attraverso i quali il direttore dei lavori effettua l'attività di supervisione e controllo. Si stabilisce che fino alla entrata in vigore del regolamento si applica la disposizione **transitoria ivi** prevista.

**La lettera z)** novella l'articolo 111, in materia **di controllo tecnico, contabile e amministrativo**.

Si inserisce in tale norma il riferimento al **regolamento** di cui all'articolo 216, comma 27-octies per l'individuazione delle modalità e della tipologia di atti, attraverso i quali il direttore dei lavori effettua l'attività di cui all'articolo 101, comma 3, in maniera da garantirne trasparenza, semplificazione, efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche anche per i controlli di contabilità.

Il testo precedente faceva riferimento, per l'individuazione di tali profili, ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del codice, su proposta dell'ANAC, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e la Conferenza Unificata.

Si stabilisce che fino alla entrata in vigore del regolamento si applica la disposizione **transitoria ivi** prevista.

Si ricorda che in attuazione della norma novellata è stato adottato il D.M. 7 marzo 2018, n. 49 recante il Regolamento di Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione.

In base a quanto stabilito con il decreto-legge in esame, in via transitoria e fino all'emanazione del regolamento unico, la normativa attuativa con riferimento alla disposizione in parola rimane in vigore fino alla data di entrata in vigore del regolamento stesso (art. 216, comma 27-octies).

**Articolo 1, comma 1, lettera aa)**  
**(Regolamento unico - attività di controllo)**

**La lettera aa) novella** l'articolo 113 in materia di **incentivi per funzioni tecniche** reintroduce l'incentivo del 2% per le attività di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione e di verifica preventiva della progettazione, svolte dai dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici.

**La lettera aa) novella** l'articolo 113 in materia di **incentivi per funzioni tecniche**.

Il testo della disposizione prevede, al comma 2, che a valere sugli stanziamenti per le funzioni tecniche (di cui al comma 1 dell'art. 113) le amministrazioni aggiudicatrici destinano ad un apposito **fondo** risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai **dipendenti delle stesse** esclusivamente per una serie di attività.

La norma previgente indicava a tal fine: le **attività di programmazione della spesa per investimenti**, di *valutazione* preventiva dei progetti, di **predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici**, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti.

Con la **novella**, si muta l'ambito delle attività indicate in norma e oggetto di incentivo ai dipendenti, facendosi riferimento a:

- le attività di progettazione
- di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione
- di verifica preventiva della progettazione

(oltre a quelle, non oggetto di modifiche da parte della novella, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti).

Viene quindi espunto il riferimento alle attività di programmazione della spesa per investimenti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, mentre le attività di valutazione preventiva dei progetti divengono di 'verifica preventiva della progettazione', come può evincersi dal testo a fronte delle modifiche.

Testo previgente

2. A valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, le amministrazioni aggiudicatrici destinano ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate	Nuovo testo
--	-------------

Nuovo testo

2. A valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, le amministrazioni aggiudicatrici destinano ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate
--

sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse esclusivamente per le attività di **programmazione della spesa per investimenti**, di **valutazione preventiva** dei progetti, di **predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici**, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti. Tale fondo non è previsto da parte di quelle amministrazioni aggiudicatrici per le quali sono in essere contratti o convenzioni che prevedono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti. Gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare il fondo o parte di esso ai dipendenti di tale centrale. La disposizione di cui al presente comma si applica agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione.

sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse esclusivamente **per le attività di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, di verifica preventiva della progettazione** di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti. Tale fondo non è previsto da parte di quelle amministrazioni aggiudicatrici per le quali sono in essere contratti o convenzioni che prevedono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti. Gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare il fondo o parte di esso ai dipendenti di tale centrale. La disposizione di cui al presente comma si applica agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione.

Si ricorda che tale fondo, per novità a suo tempo introdotte dal c.d. decreto correttivo, non è previsto da parte di quelle amministrazioni aggiudicatrici per le quali sono in essere contratti o convenzioni che prevedono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti. Gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare il fondo o parte di esso ai dipendenti di tale centrale. La disposizione in parola si applica agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione.

**Articolo 1, comma 1, lettera bb)**  
***(Selezione dei partecipanti)***

La **lettera bb) novella l'articolo 133** del codice, recante Principi generali per la selezione dei partecipanti, che attribuisce, nelle procedure aperte, agli enti aggiudicatori la facoltà di decidere che le offerte saranno esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti; viene aggiunta la previsione che **siano indicate nei documenti di gara** le modalità della verifica, anche a campione, della documentazione relativa dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione. Si stabilisce che sulla base dell'esito di detta verifica, si procede eventualmente a **ricalcolare la soglia di anomalia** di cui all'articolo 97 (anch'esso novellato dal decreto-legge in esame). Si fa comunque salva, dopo l'aggiudicazione, la **verifica sul possesso dei requisiti richiesti** ai fini della stipula del contratto.

La **lettera bb) novella l'articolo 133** del codice, recante Principi generali per la selezione dei partecipanti, intervenendo in particolare sul comma 8 dello stesso. Tale norma attribuisce, nelle procedure aperte, agli enti aggiudicatori la facoltà di decidere che le offerte saranno esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti (novità introdotta a suo tempo dal D. Lgs. n. 56 del 2016).

Si ricorda che tale facoltà può essere esercitata se specificamente prevista nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la gara. Se si avvalgono di tale possibilità, le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto sia aggiudicato a un offerente che avrebbe dovuto essere escluso a norma dell'articolo 136 o che non soddisfa i criteri di selezione stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice.

Con la **novella**:

- viene aggiunta la previsione che **siano indicate nei documenti di gara** le modalità della verifica, anche a campione, della documentazione relativa dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione.
- Si stabilisce che sulla base dell'esito di detta verifica, si procede eventualmente a **ricalcolare la soglia di anomalia** di cui all'articolo 97 (anch'esso novellato dal decreto-legge in esame, con la lettera t) dell'articolo 1, alla cui scheda si rinvia).
- Si fa comunque salva, dopo l'aggiudicazione, la **verifica sul possesso dei requisiti** richiesti ai fini della stipula del contratto.

Si ricorda che la facoltà di anticipare l'esame delle offerte rispetto al controllo sui requisiti di partecipazione - a suo tempo introdotto con il comma 8 dell'art. 133 - è circoscritta alle procedure aperte, in cui la presentazione delle offerte è contestuale alla produzione della documentazione attestante il possesso dei requisiti, ed è stata ricondotta a ragioni di ricercata speditezza nell'individuazione del contraente.

Si segnala che, su tale materia, anche la lettera *f*) dell'articolo 1 del decreto-legge reca, al punto 4), una novella in senso analogo, intervenendo sull'articolo 36 del codice in materia di verifica dei requisiti.

**Articolo 1, comma 1, lettera cc)**  
***(Qualificazione degli operatori nel settore dei beni culturali)***

Con la **lettera cc)** si **novella l'articolo 146**, in materia di **qualificazione** degli operatori nel settore dei **beni culturali**, espungendo il riferimento al decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo ed inserendo, invece, la previsione che i **requisiti di qualificazione** dei direttori tecnici e degli esecutori dei lavori, nonché le modalità di verifica ai fini della attestazione stessa, siano stabiliti invece con il **regolamento** di cui all'articolo 216, comma 27-octies, dettandosi la disciplina transitoria.

Con la **lettera cc)** si **novella l'articolo 146**, in materia di **qualificazione** degli operatori nel settore dei **beni culturali**.

Si espunge il riferimento al decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di cui si prevedeva l'emanazione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del codice, e si inserisce, invece, la previsione che i **requisiti di qualificazione** dei direttori tecnici e degli esecutori dei lavori, nonché le modalità di verifica ai fini della attestazione stessa, siano stabiliti invece con il **regolamento** di attuazione di cui all'articolo 216, comma 27-octies previsto dal decreto-legge in esame.

Si dispone, quindi, che, fino alla data di entrata in vigore del regolamento suddetto, si applica la **disposizione transitoria** prevista nel medesimo comma 27-octies dell'articolo 216, in base al quale la normativa già adottata ai sensi dell'articolo 146, comma 4, rimane in vigore fino alla data di entrata in vigore del regolamento unico di attuazione.

Si segnala che in attuazione di quanto disposto dal comma 4 è **stato adottato** il [D.M. 22 agosto 2017, n. 154](#), Regolamento concernente gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

La relazione fa riferimento al coordinamento con l'introduzione del comma 27-octies all'articolo 216 del codice.

L'articolo 146 del codice, nel disciplinare la *Qualificazione* nell'ambito degli appalti nel settore dei beni culturali, stabilisce, al comma 1, che, conformemente a quanto disposto dagli articoli 9-bis e 29 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (D. Lgs. n. 42 del 2004) per i lavori nel settore dei beni culturali è richiesto il possesso di requisiti di qualificazione specifici e adeguati ad assicurare la tutela del bene oggetto di intervento. Il comma 2 precisa che tali lavori sono utilizzati, per la qualificazione, unicamente dall'operatore che li ha effettivamente eseguiti e che il loro utilizzo, quale requisito tecnico, non è condizionato da criteri di validità temporale. Il comma 3 stabilisce che per i contratti nel settore dei beni culturali, considerata la specificità del settore ai sensi dell'articolo 36 del TFUE, non trova applicazione l'istituto dell'avvalimento (di cui all'art. 89 del codice).

Il comma 4, infine, così statuiva nella versione previgente: 'Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle

infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice, sono stabiliti i requisiti di qualificazione dei direttori tecnici e degli esecutori dei lavori e le modalità di verifica ai fini dell'attestazione. Il direttore tecnico dell'operatore economico incaricato degli interventi di cui all'articolo 147, comma 2, secondo periodo, deve comunque possedere la qualifica di restauratore di beni culturali ai sensi della normativa vigente. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al presente comma, si applica l'articolo 216, comma 19'. Si precisa che al comma 4 è stata data attuazione con il D.M. 22 agosto 2017, n. 154.

Si ricorda che l'art. 4 del D.M. già adottato detta norme in materia di Qualificazione, prevedendo che fermo restando quanto previsto dall'articolo 146, commi 2 e 3, del Codice dei contratti pubblici, si individuano, ai sensi dell'articolo 146, comma 4, del medesimo Codice, i requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro relativi alle tipologie di lavori su beni culturali di cui all'articolo 1, comma 2 (in materia di ambito di applicazione) del D.M.. Per i lavori di cui all'articolo 1, comma 2, di importo inferiore a 150.000 euro si applica quanto previsto dall'articolo 12.

In particolare, ai fini della qualificazione per lavori sui beni indicati in norma, la certificazione rilasciata ai soggetti esecutori deve contenere anche l'attestato dell'autorità preposta alla tutela del bene oggetto dei lavori del buon esito degli interventi eseguiti. Per i lavori concernenti beni culturali mobili, superfici decorate di beni architettonici e materiali storicizzati di beni immobili di interesse storico, artistico ed archeologico, gli scavi archeologici, anche subacquei, nonché quelli relativi a ville, parchi e giardini, fermo restando quanto previsto dall'articolo 148, commi 1 e 2, del Codice dei contratti pubblici, trova applicazione quanto previsto dal D.M. in parola sul possesso dei requisiti di qualificazione.

**Articolo 1, comma 1, lettere dd) ed ee)**  
**(Concessioni)**

**Eliminazione dell'obbligo di individuazione di una terna di subappaltatori (lett. dd), nn. 1) e 2))**

Il numero 1) della lettera in esame **elimina l'obbligo** (contemplato dal testo previgente dell'art. 174, comma 2, terzo periodo, del Codice), posto in capo ai "grandi" operatori economici, di indicare, **in sede di offerta, una terna di nominativi di subappaltatori.**

Si ricorda che il testo vigente prevede tale obbligo in capo agli operatori economici che non siano microimprese, piccole e medie imprese, nell'ambito delle concessioni di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza europea di cui all'art. 35 del Codice.

Tale obbligo, secondo la disposizione previgente, non ha portata generale ma è previsto solo nei seguenti casi:

- a) concessione di lavori, servizi e forniture per i quali non sia necessaria una particolare specializzazione;
- b) concessione di lavori, servizi e forniture per i quali risulti possibile reperire sul mercato una terna di nominativi di subappaltatori da indicare, atteso l'elevato numero di operatori che svolgono dette prestazioni.

Si ricorda che l'art. 42 della direttiva europea sulle concessioni (**direttiva n. 2014/23/UE**) prevede che l'indicazione sia, di norma, facoltativa e non obbligatoria. Il comma 2 di tale articolo stabilisce infatti che "Nei documenti di gara, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore possono chiedere o possono essere obbligati da uno Stato membro a chiedere all'offerente o al candidato di indicare, nella sua offerta, le eventuali parti della concessione che intende subappaltare a terzi, nonché i subappaltatori proposti".

L'obbligo di indicare una terna di subappaltatori è stato censurato dalla Commissione europea ([procedura di infrazione n. 2018/2273](#)). Secondo la Commissione, sebbene la normativa europea consenta alle amministrazioni aggiudicatrici di chiedere agli operatori di indicare nelle loro offerte "i subappaltatori proposti", la disposizione nazionale che obbliga gli offerenti ad indicare sempre tre subappaltatori, anche qualora all'offerente ne occorranò meno di tre, viola il principio di proporzionalità sancito dalla medesima direttiva.

Il numero 2) reca una disposizione di coordinamento che riscrive il testo del comma 3 dell'art. 174 del Codice al fine di sopprimere il riferimento ai casi contemplati dal comma 2, vale a dire ai casi in cui vigeva l'obbligo di cui trattasi.

**Differimento della disciplina relativa agli affidamenti dei concessionari (lett. ee))**

La norma in esame differisce **al 31 dicembre 2019** il termine a decorrere dal quale scatta l'obbligo, per i titolari di concessioni già in essere alla data di entrata



in vigore del Codice (cioè alla data del 19 aprile 2016), di affidare mediante procedure ad evidenza pubblica una quota pari all'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture (60% nel caso dei concessionari autostradali).

La norma in esame modifica infatti il testo dell'art. 177, comma 2, del Codice nella parte in cui prevede che, relativamente alle concessioni in essere alla data del 19 aprile 2016, i concessionari si adeguano all'obbligo in questione entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del Codice (cioè entro il 19 aprile 2018).

Si ricorda che l'obbligo, contemplato dal comma 1 del citato art. 177, riguarda i soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere alla data di entrata in vigore del Codice, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea.

Lo stesso comma prevede che l'obbligo delle percentuali indicate (80%, 60% per il settore autostradale) riguardi i contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, e prevede altresì che i concessionari siano obbligati ad introdurre clausole sociali e per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità. La restante quota percentuale (sempre in base al comma 1) può essere realizzata da società *in house* per i soggetti pubblici, ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato.

Il comma 3 dell'art. 177 dispone che la verifica del rispetto dei limiti di cui al comma 1 da parte dei soggetti preposti e dell'ANAC viene effettuata annualmente, secondo le modalità indicate dall'ANAC stessa in apposite linee guida. Tali linee guida sono state adottate con la [deliberazione 4 luglio 2018, n. 614](#).

**Articolo 1, comma 1, lettera ff)**  
***(Misure per il partenariato pubblico-privato)***

La lettera ff) estende agli investitori istituzionali la possibilità di presentare proposte per l'affidamento di concessioni di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, tramite le modalità della finanza di progetto. Tali soggetti, se privi dei requisiti tecnici previsti, presentano le suddette proposte, associati o consorziati, con soggetti in possesso dei requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici per servizi di progettazione.

La lettera ff) consente anche ai **Fondi immobiliari** (investitori istituzionali indicati all'articolo 32, comma 3, del D.L. n. 78/2010) di presentare, secondo le modalità procedurali della finanza di progetto, proposte per l'affidamento di **concessioni di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità** non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice, come previsto dall'articolo 183, comma 15, primo periodo, del Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50). Tali soggetti, se privi dei requisiti tecnici previsti, presentano le suddette proposte, associati o consorziati, con soggetti in possesso dei requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici per servizi di progettazione.

La norma in esame non disciplina la fase successiva di affidamento dei lavori da parte dei soggetti concessionari risultati vincitori del bando.

In tale ambito, infatti, l'art. 177, comma 1 del Codice dei contratti pubblici prevede che i soggetti pubblici e privati titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici (già esistenti o di nuova aggiudicazione) assegnino obbligatoriamente una quota pari all'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture, per le concessioni di importo superiore a 150.000 euro, utilizzando una procedura ad evidenza pubblica.

Da tale obbligo sono però escluse, unicamente, le concessioni (già in essere o di nuova aggiudicazione) affidate con la formula della **finanza di progetto** o con procedura di gara ad evidenza pubblica.

***L'affidamento di opere/servizi non previsti nei documenti di programmazione e i soggetti proponenti***

I contratti di partenariato pubblico privato (PPP) sono principalmente disciplinati dal Codice dei contratti pubblici. In particolare la Parte IV del Codice reca la disciplina generale di tali istituti, mentre la Parte III contiene le norme in materia di contratti di concessione di lavori e di servizi, che costituiscono le principali forme contrattuali di PPP, in attuazione della direttiva 2014/23/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

L'articolo 180 del Codice, che specifica le caratteristiche del partenariato pubblico privato, al comma 8 include nella tipologia dei contratti di PPP la finanza di progetto, sebbene la **finanza di progetto** sia una modalità di finanziamento dei contratti di PPP - come correttamente richiamata dall'art. 182 del Codice - le cui procedure di affidamento per le concessioni e gli altri contratti di PPP sono indicate all'art. 183.

In tale ambito, l'**articolo 183 del Codice dei contratti pubblici** disciplina due peculiari modalità di affidamento delle concessioni di lavori e di servizi tramite finanza di progetto:

- a) l'affidamento di opere/servizi previsti nei documenti di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice (art. 183, commi 1-14);
- b) l'**affidamento di opere/servizi non previsti nei documenti di programmazione** dell'amministrazione aggiudicatrice (**art. 183, comma 15**).

L'art. 183, che si riferisce espressamente all'affidamento delle concessioni di lavori, è applicabile anche alle concessioni di servizi in virtù del richiamo operato dall'articolo 179, comma 3 del Codice.

La procedura indicata alla lettera a) consente, in alternativa all'affidamento mediante concessione ai sensi della Parte III del Codice dei contratti pubblici, di affidare una concessione ponendo a base di gara il progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.

**La procedura indicata alla lettera b) prevede** che operatori economici in possesso di determinati requisiti – indicati dallo stesso art. 183, al comma 17 – possano presentare **proposte di realizzazione in concessione di lavori non inseriti negli atti di programmazione**, contenenti un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione e un piano economico-finanziario asseverato.

L'applicazione di tale procedura riguarda l'affidamento di qualsiasi contratto di partenariato pubblico-privato (PPP) (art. 183, comma 16). L'amministrazione aggiudicatrice valuta entro il termine perentorio di 3 mesi il progetto di fattibilità che, dopo la sua approvazione, è inserito nella programmazione triennale delle opere pubbliche e posto a base di gara, alla quale è invitato il proponente, con diritto di prelazione sul vincitore della gara.

I **oggetti che possono presentare le proposte** di cui alla lettera b), indicati dallo stesso art. 183, comma 17, sono:

- i soggetti in possesso dei requisiti previsti per i concessionari, anche associando o consorziando altri soggetti;
- e i soggetti con i requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici anche per servizi di progettazione eventualmente associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi.

Possono aggregarsi alla presentazione di proposte di realizzazione di lavori pubblici anche:

- le fondazioni bancarie;

- le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nell'ambito degli scopi di utilità sociale e promozione dello sviluppo economico dalle stesse perseguiti.

Con riferimento agli **investitori istituzionali**, si ricorda che l'articolo 32, comma 3, del D.L. n. 78/2010 prevede che le disposizioni riguardanti il regime di tassazione del fondo immobiliare in materia di imposizione diretta, di IVA e di imposte indirette, rispettivamente contenute negli articoli 6, 8 e 9 del D.L. n. 351/2001, si applicano in ogni caso ai **fondi immobiliari**, partecipati esclusivamente da uno o più dei **soggetti istituzionali** di seguito elencati:

- a) Stato italiano o enti pubblici italiani;
- b) Organismi di investimento collettivo del risparmio istituiti in Italia – OICR; tale definizione comprende sia i fondi comuni di investimento mobiliare aperti, sia le società di investimento a capitale variabile (SICAV), sia i fondi comuni di investimento mobiliare e immobiliare chiusi e i fondi lussemburghesi cd. “storici” autorizzati al collocamento in Italia;
- c) Enti di previdenza;
- d) Imprese di assicurazione italiane, limitatamente agli investimenti destinati alla copertura delle riserve tecniche;
- e) Intermediari bancari e finanziari italiani vigilati;
- f) Soggetti e patrimoni esteri istituiti in Paesi *white list* / (Investitori istituzionali esteri);
- g) Enti privati residenti in Italia con finalità mutualistiche e società cooperative residenti in Italia (Enti no profit e cooperative);
- h) Veicoli istituiti in Italia o in Paesi *white list* partecipati in misura superiore al 50% dai soggetti precedenti (categoria in cui rientra, ad esempio, la **Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.** di cui lo Stato italiano, per il tramite del Ministero dell'economia e delle finanze, è azionista di maggioranza, con l'82,77% del capitale azionario).

Per approfondire la riorganizzazione della disciplina fiscale dei fondi immobiliari chiusi, di cui all'art. 32 del D.L. n. 78/2010 si rinvia alla [circolare n. 2/E](#) dell'Agenzia delle entrate del 15 febbraio 2012.

**Articolo 1, comma 1, lettera gg)**  
***(Soppressione albo direttori dei lavori e dei collaudatori - appalti a  
contraente generale)***

La norma sopprime i commi 3 e 4 dell'articolo 196, che prevedono (al comma 3) l'albo dei soggetti che possono ricoprire i ruoli di direttore dei lavori e di collaudatore negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale. Con la soppressione del comma 4, viene anche meno la previsione della fissazione di criteri, di specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità (oltreché di modalità di iscrizione all'albo e nomina, nonché di compensi nei limiti normativi previsti) in materia di collaudatori e direttori di lavori per gli appalti aggiudicati con la formula del contraente generale.

In particolare, il **comma 3** prevedeva, per gli appalti pubblici di lavori, aggiudicati con la formula del contraente generale, l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un albo nazionale obbligatorio dei soggetti che possono ricoprire rispettivamente i ruoli di **direttore dei lavori e di collaudatore**. La loro nomina nelle procedure di appalto si prevedeva nel comma soppresso avvenisse mediante **pubblico sorteggio** da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti in numero almeno triplo per ciascun ruolo da ricoprire e prevedendo altresì che le **spese** di tenuta dell'albo fossero poste a carico dei soggetti interessati.

Il comma 4 demandava poi ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del codice, la disciplina di: criteri, **specifici requisiti di moralità**, di **competenza** e di **professionalità**, modalità di iscrizione all'albo e di nomina, nonché compensi da corrispondere che non devono superare i limiti di cui agli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge n. 201/2011 e all'articolo 13 del decreto-legge n. 66 del 2014. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 4, si disponeva l'applicazione in via transitoria dell'articolo 216, comma 21 del codice.

Si **segnala** che a seguito della novella in esame, viene **soppressa** quindi **non solo la previsione dell'albo, ma anche** la previsione della fissazione di '**criteri, specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità**' (oltreché le modalità di iscrizione all'albo e di nomina, nonché i compensi da corrispondere nei limiti normativi previsti), contenuta nel comma 4 della norma del codice in materia di collaudatori e direttori di lavori per gli appalti aggiudicati con la **formula del contraente generale**.

*Potrebbe essere chiarito se, per i soggetti chiamati a svolgere il ruolo di collaudatori e direttori di lavori valgono i requisiti previsti in via generale dalle disposizioni del codice ovvero requisiti di tipo specifico per gli appalti aggiudicati con la formula del contraente generale, in considerazione della soppressione anche del comma 4 dell'articolo 196 recata dalla novella.*

Si rammenta come la normativa dettata nel codice del 2016, rispetto al vecchio codice, con l'articolo 196 aveva inteso centralizzare il sistema di certificazione dei soggetti che possono ricoprire il ruolo di collaudatori e direttore lavori negli appalti aggiudicati con la formula del contraente generale, anche al fine di prevenire forme di corruzione.

La relazione illustrativa del governo evidenzia che la soppressione risulterebbe tesa a semplificare ed accelerare le procedure in materia di contraente generale, eliminando l'istituzione di un albo obbligatorio. Al riguardo, va inoltre rammentato che con nota di trasmissione del 31 gennaio 2019 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto concernente "le modalità di iscrizione all'albo nazionale istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dei soggetti che possono ricoprire i ruoli, rispettivamente, di direttore dei lavori e di collaudatore negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, le modalità di nomina degli stessi, nonché la definizione dei criteri, degli specifici requisiti di moralità, di competenza e di professionalità richiesti, ai sensi dell'articolo 196, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016". In tale parere, venivano svolte considerazioni di tipo sistematico sulla funzione di direttori e collaudatori dei lavori negli appalti aggiudicati con la formula del contraente generale, oltre a specifici rilievi su quello schema di regolamento, che rilevando in materia di seguito sintetizzano.

Con il [Parere Consiglio di Stato](#) 15 marzo 2019, n. 830, dopo aver dapprima ricordato come la **ratio** della norma risiedesse nel rispondere all'obiettivo di garantire la terzietà e scongiurare i conflitti di interesse che avevano caratterizzato l'applicazione della disciplina del vecchio codice in materia di appalti di lavori affidati a contraente generale - conflitti di interesse che hanno determinato la riforma della relativa disciplina ad opera del nuovo Codice dei contratti pubblici - il Consiglio di Stato ha poi evidenziato nello specifico criticità nella scelta proposta di restringere l'ingresso all'albo nazionale de quo ai soli dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici, rilevando: come la stessa non trovi alcun aggancio normativo, non essendo assolutamente prevista nell'art. 196 del Codice dei contratti pubblici, potendo in tal modo dar luogo ad un cospicuo contenzioso; come essa si ponesse in netto contrasto con l'opposta impostazione adottata in sede di c.d. decreto correttivo (che, con l'articolo 114, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, è intervenuto sul testo dell'articolo 194, comma 3, lettera b) del Codice, abrogando le parole "con le procedure di cui all'articolo 31, comma 1," in tal modo svincolando, per gli affidamenti a contraente generale, le modalità di nomina del direttore dei lavori e del collaudatore dalle modalità di nomina previste, per il responsabile unico del procedimento (RUP), laddove si prevede invece che il responsabile unico del procedimento debba essere nominato "tra i dipendenti di ruolo" addetti all'unità organizzativa della stazione appaltante).

In tal modo - ha evidenziato il Consiglio di Stato in occasione di tale parere - "il Legislatore del correttivo ha voluto implicitamente, ma chiaramente, far intendere che, per gli appalti di lavori affidati a contraente generale, la nomina del direttore dei lavori e del collaudatore non deve affatto avvenire esclusivamente tra i dipendenti di ruolo dell'amministrazione (come invece avviene per il RUP), tanto è vero che anche nel successivo articolo 196 del Codice dei contratti pubblici, ove viene prevista, al comma 3, l'istituzione di un "albo nazionale obbligatorio dei soggetti che possono ricoprire rispettivamente i ruoli di direttore dei lavori e di collaudatore", non è stata operata

alcuna riserva in favore dei dipendenti di ruolo delle amministrazioni aggiudicatrici, riserva che invece erroneamente codesto Ministero ha inteso reintrodurre in via regolamentare".

Perplessità erano altresì state sollevate dall'ANAC con riguardo all'apertura dell'albo nazionale anche a soggetti esterni all'amministrazione; al riguardo, il Consiglio di Stato profilava il possibile superamento delle stesse considerando che la scelta, per il singolo appalto di lavori pubblici affidato a contraente generale, del soggetto che andrà a ricoprire il ruolo di direttore dei lavori o di collaudatore avviene, "ai sensi dell'articolo 196, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, attraverso il meccanismo del "pubblico sorteggio" operato "da una lista di candidati indicati alle stazioni appaltanti in numero almeno triplo per ciascun ruolo da ricoprire". Tale meccanismo del pubblico sorteggio, contemplato direttamente da una fonte primaria (articolo 196, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), ritenuto non incompatibile con le direttive UE del 2014 in materia di affidamenti di appalti di lavori, servizi e forniture, ben potrebbe essere considerato esso stesso quale procedura ad evidenza pubblica con la quale scegliere i soggetti (interni ed esterni all'amministrazione) cui affidare l'incarico di direttore dei lavori o di collaudatore per gli appalti di lavori pubblici affidati a contraente generale.

Si ricorda, infine, in riferimento ai limiti ai compensi cui faceva riferimento il **comma 4 - abrogato dal decreto-legge** - che: gli articoli 23-bis (compensi per gli amministratori e per i dipendenti delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni) e 23-ter (emolumenti o retribuzioni a carico delle finanze pubbliche nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali), richiamati dalla predetta disposizione, stabiliscono che il trattamento economico del Primo presidente della Corte di cassazione costituisca parametro massimo di riferimento per la definizione del trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo (inclusi i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo) con pubbliche amministrazioni statali e con società dalle stesse partecipate. Secondo quanto stabilito dall'art. 13 del DL 66/2014 (conv. L. 89/2014), a partire dal 1° maggio 2014, il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione è fissato in 240.000 euro annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente. Sono inclusi nel computo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato dalle amministrazioni pubbliche e le somme erogate dalle società da esse partecipate in via diretta o indiretta.

**Articolo 1, comma 1, lettera hh) e ii)**  
**(Qualificazione contraente generale)**

La norma novella, alla lettera *hh*), l'articolo 197 in materia di Sistema di qualificazione del contraente generale demandando la **qualificazione del contraente generale** alla disciplina del **regolamento** di attuazione anziché attraverso il sistema di qualificazione di cui alla disciplina previgente, che prevedeva l'attestazione del possesso dei requisiti mediante SOA. Si abroga il comma 3 della norma, in base al quale le classifiche di qualificazione erano determinate dall'ANAC e si istituisce il **sistema di qualificazione del contraente generale**, demandandone la disciplina al **regolamento**, con gestione affidata al **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**: esso prevede specifici requisiti in ordine all'adeguata capacità economica e finanziaria, alla adeguata idoneità tecnica e organizzativa nonché ad adeguato organico tecnico e dirigenziale.

Con la **lettera ii)** si novella l'articolo 199 del codice, in materia di **gestione del sistema di qualificazione del contraente generale**, al fine di coordinare le previsioni.

Con la **lettera hh)**:

- Si modifica il comma 1 dell'articolo 197, demandando la **qualificazione del contraente generale** alla disciplina dettata con il **regolamento unico** di cui all'articolo 216, comma 27-octies.

Si ricorda che decreto-legge in esame prevede al riguardo l'introduzione di un nuovo comma 27-octies all'articolo 216, in base al quale si prevede l'adozione di un **regolamento unico** recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del presente codice.

Il comma 1 previgente dell'art. 197 stabiliva, al primo periodo - novellato dalla disposizione -, che l'attestazione del possesso dei requisiti del contraente generale avvenisse con le modalità di cui all'articolo 84, in materia di sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici (mediante le SOA).

Si ricorda che la qualificazione può essere richiesta da imprese singole in forma di società commerciali o cooperative, da consorzi di cooperative di produzione e lavoro ovvero dai consorzi stabili di cui all'articolo 45, comma 2, lettera c) del codice. Secondo l'articolo 197 i contraenti generali sono qualificati per classifiche riferite all'importo lordo degli affidamenti per i quali possono concorrere (classifiche che erano determinate, nella disciplina previgente, da Anac).

Il decreto-legge in esame novella peraltro gli articoli 83 e 84 del codice, rispettivamente alle lettere o) e p) dell'articolo 1 (su cui si veda le relative schede).

- Si **abroga il comma 3**, in base al quale le classifiche di qualificazione erano determinate dall'ANAC.



- Si novella il **comma 4** dell'articolo 197 prevedendo che per la partecipazione alle procedure di aggiudicazione da parte dei contraenti generali, per gli affidamenti a contraente generale, oltre all'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, è istituito il **sistema di qualificazione del contraente generale**. Se ne demanda la disciplina al **regolamento** unico di cui all'articolo 216, comma 27-octies (e non più alle linee guida ANAC), mentre la gestione è affidata al **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**; esso prevede specifici requisiti in ordine a:
- adeguata capacità economica e finanziaria
  - adeguata idoneità tecnica e organizzativa
  - nonché adeguato organico tecnico e dirigenziale.

In base al comma 4 previgente, per la partecipazione alle procedure di aggiudicazione da parte dei contraenti generali, oltre l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, gli ulteriori requisiti di un'adeguata capacità economica e finanziaria, di un'adeguata idoneità tecnica e organizzativa, nonché di un adeguato organico tecnico e dirigenziale, si prevedeva fossero determinati con **linee guida** adottate dall'ANAC.

Il tema della qualificazione del General Contractor è emerso nel corso dell'[indagine conoscitiva](#) avviata dalla 8a Commissione (lavori pubblici, comunicazioni) del Senato sull'applicazione del codice dei contratti pubblici. Tra gli altri, l'ANCE, in sede di audizione, aveva rilevato - nel documento depositato in occasione dell'audizione - la necessità di "in una ottica di semplificazione e coerenza del sistema, rimettere al decreto del MIT di cui all'art. 83 del Codice - che conterrà, inter alia, anche il sistema di qualificazione del contraente generale, e non alle linee guida dell'ANAC, come attualmente previsto - la determinazione delle classifiche di qualificazione del C.G., nonché degli ulteriori requisiti per la partecipazione alle procedure di aggiudicazione di idoneità tecnica e organizzativa e di adeguato organico tecnico e dirigenziale".

Sulla materia era altresì intervenuto il **Consiglio di Stato**, con il parere della Commissione Speciale n. 1479 del 21 giugno 2017 esprimendo parere in ordine al quesito post da Anac in ordine all'interpretazione degli articoli del nuovo Codice relativi al sistema di qualificazione del contraente generale. Al riguardo, se, da un lato, l'art. 197 previgente disponeva che la competenza al riguardo fosse di ANAC, l'art. 199 del Codice indica già nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il soggetto competente a rilasciare tali attestazioni, tramite decreto ministeriale. Si ricorda, infatti, che l'articolo 199 stabilisce che l'attestazione del possesso dei requisiti dei contraenti generali è rilasciata secondo quanto previsto dall'articolo 197 ed è definita nell'ambito del sistema di qualificazione previsto dal medesimo articolo.

Il Consiglio di Stato aveva al riguardo ritenuto che la volontà del legislatore del 2016 fosse stata quella di "estendere" anche al contraente generale la modifica che ha riguardato le disposizioni generali di qualificazione, stabilendo che il sistema generale di qualificazione del contraente generale, coerentemente con quanto previsto all'art. 83, comma 3, del codice, deve essere disciplinato con decreto ministeriale (e non con linee guida); ciò, in ragione della natura "intrinsecamente normativa" del suo contenuto.

In ordine al sistema di regolazione attraverso le Linee guida ANAC, cui faceva riferimento la norma previgente, tema anch'esso ampiamente emerso nel corso dell'indagine conoscitiva presso la 8a Commissione del Senato, in via generale può

ricordarsi che sono stati identificati dalla dottrina tre tipi di tale strumento regolatorio: le linee guida approvate con decreto ministeriale; le linee guida non vincolanti; e quelle vincolanti ma adottate dall'Anac (in assenza di D.M.). Sono queste ultime ad essere state oggetto di rilievi critici in dottrina, posto che l'assenza dell'approvazione con decreto ministeriale indurrebbe a qualificare le stesse come atti normativi atipici o come atti di regolazione del tipo di quelli adottati dalle autorità amministrative indipendenti, senza tuttavia avere le tecnicità e la settorialità propria delle regole poste dalle autorità amministrative indipendenti.

L'affidamento a contraente generale è disciplinato dall'articolo 194 del codice: esso prevede che con il contratto di affidamento unitario a contraente generale, il soggetto aggiudicatore affida ad un soggetto dotato di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria la realizzazione con qualsiasi mezzo dell'opera, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto definitivo redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara, ai sensi dell'articolo 195, comma 2, a fronte di un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori. Il contraente generale provvede quindi:

- a) alla predisposizione del progetto esecutivo e alle attività tecnico amministrative occorrenti al soggetto aggiudicatore per pervenire all'approvazione dello stesso;
- b) all'acquisizione delle aree di sedime; la delega in materia di potere espropriativi, in assenza di un concessionario, può essere accordata al contraente generale;
- c) all'esecuzione con qualsiasi mezzo dei lavori;
- d) al prefinanziamento, in tutto o in parte, dell'opera da realizzare;
- e) ove richiesto, all'individuazione delle modalità gestionali dell'opera e di selezione dei soggetti gestori;
- f) all'indicazione, al soggetto aggiudicatore, del piano degli affidamenti, delle espropriazioni, delle forniture di materiale e di tutti gli altri elementi utili a prevenire le infiltrazioni della criminalità, secondo le forme stabilite tra quest'ultimo e gli organi competenti in materia.

Si ricorda infine che il comma 2 della norma, non oggetto di novella, stabilisce che i contraenti generali sono qualificati per classifiche, riferite all'importo lordo degli affidamenti per i quali possono concorrere. I contraenti generali non possono concorrere ad affidamenti di importo lordo superiore a quello della classifica di iscrizione, attestata con il sistema di cui al presente articolo ovvero documentata ai sensi dell'articolo 45 del codice, salva la facoltà di associarsi ad altro contraente generale.

Con la **lettera ii)**:

- Si novella l'articolo 199 del codice, in materia di **gestione del sistema di qualificazione del contraente generale**.

Si ricorda che l'attestazione del possesso dei requisiti dei contraenti generali è rilasciata secondo quanto previsto dal già citato articolo 197 ed è definita nell'ambito del sistema di qualificazione previsto dal medesimo articolo, anch'esso oggetto di novella con il decreto-legge in esame.

Come già sintetizzato, il codice dei contratti pubblici del 2016 aveva profondamente modificato la gestione del sistema di qualificazione del contraente generale, posto che non si prevedeva più la competenza del ministero dell'infrastrutture, bensì l'attestazione rilasciata a seguito della procedura di cui all'articolo 197, da appositi organismi di diritto privato autorizzati dall'Anac, le cosiddette **SOA**, organismi di diritto privato autorizzati dalla stessa Autorità nazionale anticorruzione, che accertano l'esistenza nei soggetti esecutori di lavori pubblici degli elementi di qualificazione ovvero della conformità dei requisiti alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici.

Con una modifica al comma 2 di tale norma, si prevede che la perdurante validità dell'attestazione scaduta avvenga in caso di **ritardo** nel rilascio **imputabile all'amministrazione** - e non più alla SOA -, ai fini della partecipazione alle gare e per la sottoscrizione dei contratti, fino al momento del rilascio di quella rinnovata, così coordinando le disposizioni come novellate.

Il comma 2 previgente stabiliva che in caso di ritardo nel rilascio, imputabile alla SOA, l'attestazione scaduta resta valida, ai fini della partecipazione alle gare e per la sottoscrizione dei contratti, fino al momento del rilascio di quella rinnovata.

Con una novella, poi, al comma 4, si inserisce il riferimento all'adottando **regolamento unico** di cui all'articolo 216, comma 27-octies.

Si prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede a rilasciare l'attestazione del possesso dei requisiti dei contraenti generali, sulle richieste che perverranno **fino all'entrata in vigore del suddetto regolamento** (e non più del decreto di cui all'articolo 83, comma 2 del codice anteriore al decreto-legge in esame).

L'articolo 83, cui faceva riferimento la norma previgente, stabilisce nel testo previgente, in materia di criteri di selezione e soccorso istruttorio, che i criteri di selezione (che riguardano esclusivamente i requisiti di idoneità professionale, la capacità economica e finanziaria, le capacità tecniche e professionali) sono attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione. In particolare, il comma 2 di tale art. 83, come modificato dal c.d. decreto correttivo, stabiliva che, per i lavori, fosse un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da adottare, su proposta dell'ANAC (entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice), previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, a disciplinare il sistema di qualificazione, i casi e le modalità di avvalimento, i requisiti e le capacità che devono essere posseduti dal concorrente, anche in riferimento ai consorzi tra cooperative e i consorzi stabili, la documentazione richiesta ai fini della dimostrazione del loro possesso di cui all'allegato XVII al codice (in materia di Mezzi di prova dei criteri di selezione); ciò nel rispetto dei principi stabiliti dallo stesso articolo 83 e al fine di favorire l'accesso da parte delle microimprese e delle piccole e medie imprese. Si ricorda che tale disposizione è altresì novellata dal decreto-legge in esame (si veda la lettera o) dell'articolo 1, infra).

La novella qui in esame **sopprime** infine la previsione, di cui al **secondo periodo del comma 4** della norma, che faceva riferimento al **suddetto decreto**.

Il periodo in parola prevedeva che il decreto stabilisse, altresì, i criteri di valutazione da parte delle stazioni appaltanti degli attestati presentati in sede di gare per affidamento unitario a contraente generale, durante il periodo di coesistenza delle attestazioni di qualificazione rilasciate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e quelle rilasciate secondo le modalità di cui all'articolo 84 in materia di Sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici.

La relazione illustrativa evidenzia come le modifiche agli articoli 197 e 199 del codice siano tese a mantenere, in continuità con l'attività già svolta in capo al MIT, l'istituzione e la gestione del sistema di qualificazione del contraente generale, coordinando altresì tra loro le disposizioni.

**Articolo 1, comma 1, lettera II)**  
***(Termini parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici)***

Con la **lettera II)** si novella l'articolo 215, comma 5, primo periodo, del codice **riducendo da novanta a sessanta** giorni il termine per l'espressione del parere da parte del **Consiglio superiore dei lavori pubblici** dalla trasmissione del **progetto**.

Vale rammentare che il termine era stato, invece, innalzato da quarantacinque a novanta giorni dal decreto c.d. correttivo (D.Lgs. n. 56 del 2017, con l'art. 127, lett. b).

Si ricorda che, decorso tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole (art. 215, co. 5, secondo periodo).

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime parere obbligatorio sui progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 50 milioni di euro; al riguardo, viene specificato che tale parere venga espresso prima dell'avvio delle seguenti procedure:

- delle procedure di cui alla parte II, Titolo III, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 (c.d. codice dell'ambiente), vale a dire inerenti la valutazione d'impatto ambientale

- delle procedure di cui agli articoli 14, 14-bis e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 (legge sul procedimento amministrativo), in materia di conferenza di servizi (art. 14), anche nelle forme della conferenza semplificata (Art. 14-bis) e della conferenza simultanea (Art. 14-ter);

Si ricorda, al riguardo, che in base all'art. 14, comma 4, della legge 241, qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione del progetto, si prevede vengano acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi (di cui all'articolo 25, comma 3, del codice dell'ambiente), convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter. La norma prevede, tra l'altro, che la conferenza è indetta non oltre dieci giorni dall'esito della verifica documentale indicata, di cui all'articolo 23, comma 4, del citato codice dell'ambiente, e fa salva la specifica disciplina per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale.

-delle procedure di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale

-e, laddove prevista, prima della comunicazione dell'avvio del procedimento di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 in materia di esproprio per pubblica utilità.

**Articolo 1, comma 1, lettera mm) e comma 3**  
**(Disposizioni transitorie e nuove disposizioni regolamentari)**

**Varianti ai progetti definitivi di infrastrutture strategiche approvati in base alla disciplina previgente al Codice (lett. mm), n. 1))**

La norma in esame introduce una disposizione volta a disciplinare l'approvazione delle **varianti ai progetti definitivi, approvati dal CIPE**, relativi alle infrastrutture strategiche già inserite negli strumenti di programmazione approvati e per i quali la procedura di valutazione di impatto ambientale è stata avviata prima dell'entrata in vigore del Codice (nuovo comma 1-ter dell'art. 216 del D.Lgs. 50/2016).

Si ricorda che, in base al disposto del comma 1-bis dell'art. 216 del Codice, i progetti relativi agli interventi ricompresi tra le infrastrutture strategiche, già inseriti negli strumenti di programmazione approvati e per i quali la procedura di VIA sia già stata avviata alla data di entrata in vigore del Codice (vale a dire il 19 aprile 2016), sono approvati secondo la disciplina previgente.

Nel dettaglio, la disposizione in esame prevede che le varianti da apportare ai progetti definitivi in questione, sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere, sono **approvate esclusivamente**:

- **dal soggetto aggiudicatore**, qualora non superino del 50% il valore del progetto approvato;
- **dal CIPE**, in caso contrario.

Si fa notare che la disposizione in esame riproduce, semplificandola (in quanto fa riferimento al solo criterio dell'incremento percentuale di valore), quella contenuta nell'art. 169, comma 3, del "vecchio" Codice. In base alla richiamata disposizione, che disciplinava l'approvazione delle varianti ai progetti di infrastrutture strategiche, le citate varianti da apportare al progetto definitivo approvato dal CIPE, sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere, "sono approvate esclusivamente dal soggetto aggiudicatore ove non assumano rilievo sotto l'aspetto localizzativo, né comportino altre sostanziali modificazioni rispetto al progetto approvato e non richiedano la attribuzione di nuovi finanziamenti a carico dei fondi ovvero l'utilizzo di una quota superiore al cinquanta per cento dei ribassi d'asta conseguiti; in caso contrario sono approvate dal CIPE".

**Deroga transitoria al divieto di appalto integrato (lett. mm), n. 3))**

Il numero 3) della lettera in esame integra la disposizione transitoria recata dal comma 4-bis dell'art. 216 (che ha derogato al divieto di appalto-integrato per i progetti definitivi approvati prima del 19 aprile 2016) introducendo una nuova deroga **per le opere i cui progetti definitivi siano approvati dall'organo**

competente **entro il 31 dicembre 2020, con pubblicazione del bando nei 12 mesi successivi all'approvazione dei predetti progetti.**

Si ricorda che l'art. 59, comma 1, del Codice, vieta il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori (c.d. appalto-integrato) 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<sup>3</sup>.

L'art. 216, comma 4-*bis*, ha però introdotto una disposizione transitoria volta a prevedere la non applicazione del divieto in questione per le opere i cui progetti definitivi risultino definitivamente approvati dall'organo competente alla data di entrata in vigore del Codice (19 aprile 2016) con pubblicazione del bando entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione (vale a dire entro il 20 maggio 2018, dato che il comma 4-*bis* è stato introdotto dall'art. 128 del D.Lgs. 56/2017, pubblicato nella G.U. del 5 maggio 2017 ed entrato in vigore dopo 15 giorni dalla pubblicazione, come previsto dall'art. 131 del medesimo decreto legislativo).

Si fa notare che la reintroduzione dell'appalto integrato è stata chiesta da più parti nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta dall'8<sup>a</sup> Commissione (Lavori pubblici) del Senato sull'applicazione del Codice dei contratti pubblici. In particolare l'ANCI ha sottolineato (v. [documento consegnato nel corso dell'audizione del 12 marzo 2019](#)) che "l'obbligo di dover andare in gara con la sola progettazione esecutiva ha rappresentato un ostacolo al percorso di crescita degli investimenti, tanto più se legato alla difficoltà di individuare risorse e figure professionali per le sole progettazioni".

La norma in esame dispone altresì che (in tali casi di deroga) **il soggetto incaricato della predisposizione del progetto esecutivo non può assumere le funzioni di direttore dei lavori in relazione al medesimo appalto.**

Si tratta di una disposizione che conferma il divieto enunciato al punto 9 delle linee guida ANAC n. 3 (emanate con la delibera n. 1096/2016 ed aggiornate con [provvedimento dell'11 ottobre 2017](#)), ove si legge che "le funzioni di RUP, progettista e direttore dei lavori non possono coincidere nel caso di lavori complessi o di particolare

---

<sup>3</sup> Un altro caso di esclusione dal divieto in questione è contemplato dal comma 1-*bis* dell'art. 59 del Codice, che consente alle stazioni appaltanti di ricorrere all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori. Un'ulteriore possibilità di esclusione è contemplata dall'art. 147, comma 4, del Codice, secondo cui i lavori di monitoraggio, manutenzione o restauro di beni culturali mobili, superfici decorate di beni architettonici e materiali storicizzati di beni immobili di interesse storico artistico o archeologico, così come i lavori di scavo archeologico, anche subacqueo, nonché quelli relativi al verde storico sono appaltati "di regola" (quindi non obbligatoriamente sempre) sulla base di un progetto esecutivo. Per i lavori riguardanti i beni culturali si veda anche l'art. 14, comma 5, del regolamento concernente gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati contenuto nel D.M. 22 agosto 2017, n. 154 (pubblicato nella G.U. del 27 ottobre 2017). Un'altra ipotesi di esclusione è inoltre prevista, seppure in via transitoria, dall'art. 216, comma 4, del codice, per i lavori di manutenzione. Tale ultima esclusione, per effetto delle disposizioni recate dal n. 2) della lettera b) del comma 1 dell'articolo in esame, opera ora a regime.

Si ricorda che ulteriori norme volte ad aggirare il divieto di appalto integrato sono state dettate da disposizioni esterne al Codice (si veda ad esempio la normativa per gli eventi sismici in Italia centrale, in particolare l'art. 14, comma 3-*bis*, del D.L. 189/2016, e quella per le Universiadi 2019, in particolare il comma 380 della legge di bilancio 2018, n. 205/2017).

rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, oltre che tecnologico, nonché nel caso di progetti integrali ovvero di interventi di importo superiore a 1.500.000 di euro”.

**Modifiche di coordinamento (lett. mm), nn. 2), 4) e 5))**

Il **numero 2)** della lettera in esame sopprime la disciplina transitoria prevista (dai periodi terzo, quarto e quinto del comma 4 dell’art. 216) nelle more dell’emanazione (prevista dal comma 3-*bis* dell’art. 23, nel testo previgente le modifiche apportate dal presente decreto-legge) di un apposito decreto ministeriale volto a disciplinare una progettazione semplificata degli interventi di manutenzione ordinaria di importo non superiore a 2,5 milioni di euro.

Si tratta di una soppressione che è conseguente alla riscrittura del citato comma 3-*bis*, la quale non contempla più il rinvio ad un apposito decreto ministeriale ma detta una disciplina direttamente applicabile.

I **numeri 4) e 5)** modificano, rispettivamente, i commi 14 e 27-*bis* dell’art. 216 del Codice, ove si prevede l’applicazione, in via transitoria, delle norme (dettate dal “vecchio” Codice e dal relativo regolamento di attuazione, di cui al D.P.R. 207/2010) vigenti prima dell’entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016, in materia di qualificazione, modalità di avvalimento, requisiti e capacità che devono essere posseduti dal concorrente, nonché di documentazione richiesta ai fini della dimostrazione del loro possesso.

La norma è semplicemente volta a modificare il termine di operatività della disciplina transitoria, prevedendo che esso scada non più alla data di entrata in vigore di apposite linee guida (che non sono più previste dal nuovo testo, in virtù di quanto disposto dalla lettera n) del comma in esame) bensì del nuovo regolamento unico previsto dal nuovo comma 27-*octies* dell’art. 216 del Codice (introdotto dal numero 7) della lettera in esame).

**Modalità di affidamento delle concessioni autostradali in scadenza e in cui prevale l’attività di gestione (lett. mm), n. 6))**

Il **numero 6)**, attraverso una completa riscrittura del comma 27-*sexies* dell’art. 216 del Codice, **amplia la platea delle concessioni autostradali** per le quali - in virtù della loro ravvicinata scadenza e della preponderanza economica dell’attività di gestione rispetto alla realizzazione di nuove opere o di interventi di manutenzione straordinaria - era previsto che il concedente potesse avviare le procedure di gara per l’affidamento della concessione autostradale sulla base del solo quadro esigenziale, limitatamente agli interventi di messa in sicurezza dell’infrastruttura esistente.

Mentre il testo previgente individuava l’ambito di applicazione della norma nelle concessioni autostradali già scadute o in scadenza entro il 20 novembre 2017 (vale a dire 6 mesi dopo l’entrata in vigore del comma 27-*sexies*, introdotto nel



testo del Codice dal D.Lgs. 56/2017) e per le quali il nuovo bando fosse pubblicato entro il 20 maggio 2019 (vale a dire 24 mesi dopo l'entrata in vigore del comma 27-*sexies*), il nuovo testo **assoggetta alla disposizione in esame le concessioni in scadenza entro 36 mesi** dalla data di entrata in vigore della presente disposizione (quindi entro il 19 aprile 2022) **e per le quali il nuovo bando è pubblicato entro il 31 dicembre 2019.**

In realtà la riscrittura non si limita ad una proroga dei termini, ma prevede anche che il **riferimento (su cui si baseranno le procedure di gara** per l'affidamento della nuova concessione) non sia più il quadro esigenziale ma il **fabbisogno predisposto dal medesimo concedente.**

Viene altresì precisato che la nuova gara potrà essere basata **anche su altri elementi** (e non solo sul citato fabbisogno).

La relazione illustrativa sottolinea che la riscrittura in esame "è tesa a sbloccare l'iter di pubblicazione del bando di gara per l'affidamento di concessioni autostradali già scadute o di prossima scadenza e quindi a consentire l'immediato sblocco degli investimenti, onde procedere anche agli urgenti interventi di messa in sicurezza sulle tratte autostradali".

#### **Nuovo regolamento di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice (lett. mm), n. 7)**

La disposizione in esame introduce il nuovo comma 27-*octies* il quale prevede l'emanazione, **entro 180 giorni** dalla data di entrata in vigore della stessa disposizione (vale a dire entro il 16 ottobre 2019), di **un regolamento "unico" di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice**, che dovrà avvenire:

- ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettere a) e b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, quindi mediante un apposito decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato (che dovrà pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta);
- su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adottata di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;
- sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Si ricorda che l'emanazione di "un unico regolamento per dettare la disciplina esecutiva ed attuativa" è prevista anche dall'art. 1, comma 7, del disegno di legge recante "Delega al Governo per la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa in materia di contratti pubblici" (Atto Senato n. 1162).

**Nelle more dell'emanazione** del nuovo regolamento unico, la norma in esame prevede che continuano ad applicarsi (più precisamente la norma dispone che **"rimangono in vigore o restano efficaci** fino alla data di entrata in vigore del regolamento unico) **le linee guida e i decreti disciplinanti le seguenti materie**, emanati in attuazione delle disposizioni (previgenti) del Codice:

- requisiti degli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria;

Tale materia è stata disciplinata dal D.M. 2 dicembre 2016, n. 263, in attuazione del testo previgente dell'art. 24, comma 2, del Codice.

- nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento;  
Tale materia è stata disciplinata dalle linee guida ANAC n. 3 (delibera n. 1096/2016, aggiornata con il provvedimento adottato dall'ANAC in data 11 ottobre 2017), in attuazione del testo previgente dell'art. 31, comma 5, del Codice.
- modalità di dettaglio per supportare le stazioni appaltanti e migliorare la qualità delle procedure “sottosoglia”, delle indagini di mercato, nonché per la formazione e gestione degli elenchi degli operatori economici;  
Tale materia è stata disciplinata dalle linee guida ANAC n. 4 (delibera n. 1097/2016, aggiornata con la deliberazione ANAC 1° marzo 2018, n. 206/2018) in attuazione del testo previgente dell'art. 36, comma 7, del testo previgente.
- opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica e requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione;  
Tale materia è stata disciplinata dal D.M. 10 novembre 2016, n. 248, in attuazione del testo previgente dell'art. 89, comma 11, del testo previgente.
- controllo tecnico, contabile e amministrativo e verifica di conformità (*ex art. 111, commi 1 e 2, del testo previgente*);  
Tale materia è stata disciplinata dal D.M. 7 marzo 2018, n. 49 (Regolamento recante: «Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione»), in attuazione del testo previgente dell'art. 111, comma 2, del testo previgente.
- lavori concernenti i beni culturali;  
Tale materia è stata disciplinata dal D.M. 22 agosto 2017, n. 154, in attuazione degli artt. 146, comma 4, 147, commi 1 e 2, e 150, comma 2, del testo previgente.

### **Disciplina transitoria (comma 3)**

Il comma 3 disciplina l'applicabilità delle disposizioni recate dai commi 1 e 2, stabilendo che le stesse si applicano alle sole procedure “nuove”, cioè:

- alle procedure i cui bandi o avvisi, con i quali si indice una gara, sono pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto;
- nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, non sono ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte.

**Articolo 1, commi 2 e 3**  
*(Abrogazione e disciplina transitoria)*

Per il commento al **comma 2** si veda la scheda relativa all'articolo 1, comma 1, lettera *f*), sui contratti “sottosoglia”.

Per il commento al **comma 3** si veda la scheda relativa all'articolo 1, comma 1, lettera *mm*), paragrafo "disciplina transitoria".

**Articolo 1, commi 4 e 5**  
**(Modifiche al Codice del processo amministrativo)**

Il **comma 4** interviene sull'art. 120 del Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010), che disciplina il rito applicabile ai giudizi inerenti alle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture per **sopprimere il c.d. rito super accelerato**.

In particolare, il decreto-legge (**lett. a) abroga i commi 2-bis e 6-bis dell'articolo 120**, introdotti dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016), che prevedevano l'immediata impugnazione dei provvedimenti relativi all'ammissione alle gare per motivi inerenti ai requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico professionali, disciplinando uno specifico e accelerato procedimento in camera di consiglio.

Si tratta delle disposizioni che, per i vizi relativi all'esclusione e all'ammissione alla gara in relazione ai requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico professionali, considerati immediatamente lesivi, prevede il **ricorso entro 30 giorni** (decorrente dalla pubblicazione sul profilo del committente della stazione appaltante) **pena la preclusione** della facoltà di far valere l'illegittimità nei successivi atti della procedura di gara (**comma 2-bis**). Tale termine decorre dalla comunicazione del provvedimento motivato al committente (ex art. 29 D.lgs 50/2016), al quale deve essere reso disponibile in concreto. **Per coordinamento, dunque, all'articolo 29 del D.lgs. n. 50 del 2016** viene **abrogato** dal decreto-legge in esame (articolo 1, lettera c) *vedi sopra*), **il riferimento ai termini per l'impugnativa di cui all' articolo 120, comma 2-bis**, abrogato dalla disposizione in commento.

La previsione del **rito, c.d. super accelerato, di cui all' articolo 120, comma 2-bis**, per l'impugnativa dei provvedimenti di esclusione o di ammissione, risponde alla necessità di consentire la definizione del giudizio prima che si giunga al provvedimento di aggiudicazione; ovvero, in sostanza, a definire la platea dei soggetti ammessi alla gara in un momento antecedente all'esame delle offerte e alla conseguente aggiudicazione. L'intento del legislatore è stato infatti quello di definire prontamente la platea dei soggetti ammessi alla gara in un momento antecedente all'esame delle offerte. E' previsto inoltre un **procedimento in camera di consiglio** (da tenersi entro 30 giorni) per il quale sono dettate, a fini acceleratori, stringenti disposizioni inerenti ai termini per la produzione e deposito di documenti, memorie e repliche; solo per nuove esigenze istruttorie o per l'estensione del contraddittorio è consentita una nuova udienza camerale (**comma 6-bis**).

Sul rito di cui all'articolo 120, comma 2-bis, si è recentemente pronunciata la Corte di Giustizia Europea (*ord. 14 febbraio 2019 C-54/18*) la quale, pur ammettendone la conformità al diritto UE, ha posto il problema dell'effettiva conoscenza, da parte dei partecipanti ad una gara di appalto, dei motivi di illegittimità del provvedimento, che sarebbero onerati a impugnare subito. Secondo la Corte di Giustizia, l'onere di immediata impugnazione per contestare ammissioni ed esclusioni, è conforme alle Direttive europee, solo se il provvedimento di ammissione/esclusione è stato comunicato insieme ad una relazione dei motivi pertinenti, tale da garantire che gli

interessati siano venuti o potessero venire a conoscenza della violazione del diritto dell'unione europea Infatti, secondo la Corte, ricorsi efficaci contro le violazioni delle disposizioni applicabili in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici possono essere unicamente garantiti qualora i termini imposti per proporre tali ricorsi inizino a decorrere solo dalla data in cui il ricorrente abbia avuto o avrebbe dovuto avere conoscenza della presunta violazione di dette disposizioni. Ne consegue che spetta ai giudici dello Stato verificare se un operatore economico sia effettivamente venuto a conoscenza, grazie alla comunicazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice del provvedimento di ammissione o di esclusione, dei motivi di illegittimità del suddetto provvedimento.

Sulla legittimità costituzionale del rito super accelerato pendono dinanzi alla Corte costituzionale due questioni sollevate dal tribunale amministrativo regionale della Puglia (cfr. ordinanze 2018 nn. 138 e 141)<sup>4</sup>.

**Con l'abrogazione delle suddette disposizioni i vizi relativi alla fase di ammissione alla gara potranno essere fatti valere nelle forme ordinarie.**

La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge chiarisce che il comma 4 è volto a sopprimere il cosiddetto rito super accelerato che attualmente pende in Corte costituzionale e che è risultato, anche a seguito della consultazione pubblica effettuata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, una norma che rischia di comprimere il diritto di difesa ex articolo 24 della Costituzione, prevedendo ulteriori oneri in capo alle imprese e che di fatto non sembra aver raggiunto il risultato di accelerare le procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Le successive **lettere da b) a e)** del comma 4 apportano **modifiche di coordinamento** all'articolo 120 del Codice del processo amministrativo, derivanti dall'abrogazione dei commi 2-bis e 6-bis.

In particolare, al comma 9 sono soppresse le disposizioni che imponevano al TAR, nei casi previsti al comma 6-bis, di depositare la sentenza entro 7 giorni dall'udienza di discussione e consentivano alle parti di chiedere l'anticipata pubblicazione del dispositivo, entro 2 giorni dall'udienza.

Il **comma 5** reca la **disposizione transitoria**, prevedendo che le modifiche all'art. 120 trovino applicazione ai processi iniziati dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge.

---

<sup>4</sup> In particolare, il TAR dubita della legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2-bis, primo e secondo periodo cod. proc. amm. (comma aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera b) decreto legislativo n. 50/2016), limitatamente all'onere di immediata impugnazione dei provvedimenti di ammissione, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 103, comma 1, 111, commi 1 e 2, 113, commi 1 e 2 e 117, comma 1 della Costituzione e 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui pone l'onere di immediata impugnazione delle ammissioni alle gare pubbliche, pena altrimenti l'incorrere nella preclusione di cui al secondo periodo del comma 2-bis.

## Articolo 2

### *(Disposizioni sulle procedure di affidamento in caso di crisi di impresa)*

L'articolo 2 sostituisce l'articolo 110 del Codice dei contratti pubblici in tema di affidamento dei lavori ad impresa soggetta a procedura concorsuale, **anticipando i contenuti della riforma** prevista dal recente d.lgs n. 14 del 2019, recante **codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza**, che entrerà in vigore nell'agosto 2020. La disposizione, inoltre, con finalità di coordinamento interviene anche su alcune disposizioni della legge fallimentare.

Per quanto rileva in questa sede, al di là della sostituzione del termine "fallimento" con l'espressione "liquidazione giudiziale", le innovazioni più importanti previste dal **Codice della crisi d'impresa** (d.lgs n. 14/2019) riguardano le modifiche agli articoli 80 e 110 del Codice degli appalti, che recepiscono le novità apportate, in particolare, dall'art. 95 del Codice della crisi d'impresa, che detta "*Disposizioni speciali per i contratti con le pubbliche amministrazioni*". Tale norma stabilisce:

- che, in linea di principio, i contratti in corso di esecuzione, stipulati con le Pubbliche Amministrazioni, non si risolvano per effetto del deposito della domanda di concordato «se il professionista indipendente ha attestato la conformità al piano, ove predisposto, e la ragionevole capacità di adempimento»;
- che, successivamente al deposito della domanda di accesso ad una delle procedure di regolazione della crisi o dell'insolvenza, la partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici debba essere autorizzata dal tribunale, e, dopo il decreto di apertura, dal giudice delegato, previa acquisizione del parere del commissario giudiziale, ove già nominato. Il rilascio dell'autorizzazione da parte del tribunale consente la partecipazione alla gara, purché vi sia stato il preventivo deposito di una relazione da parte di un professionista indipendente che attesti la conformità al piano, ove predisposto, e la ragionevole capacità di adempimento del contratto.

Nel rispetto di queste regole, è consentito a soggetti in concordato di partecipare alle gare pubbliche anche attraverso l'adesione a raggruppamenti temporanei di imprese, purché non rivestano «la qualità di mandataria e sempre che nessuna delle altre imprese aderenti al raggruppamento sia assoggettata ad una procedura concorsuale» (cfr. art. 95, ultimo comma, D. Lgs. n. 14/19).

**Rispetto alla formulazione previgente dell'art. 110**, e anticipando quanto previsto dall'art. 372 del Codice della crisi d'impresa, che entrerà in vigore il 15 agosto 2020, **il decreto-legge (art. 2, comma 1):**

- **conferma**, salvo piccole variazioni terminologiche, i primi due commi dell'art. 110 e dunque che le stazioni appaltanti, in caso di liquidazione giudiziale, di liquidazione coatta e concordato preventivo, ovvero di risoluzione o di recesso dal contratto, ovvero ancora in caso di dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto, hanno l'obbligo di interpellare progressivamente i soggetti che hanno preso parte all'originaria procedura di

gara, seguendo la relativa graduatoria (c.d. **scorrimento delle graduatoria**), al fine di stipulare un nuovo negozio di affidamento alle medesime condizioni già proposte dall'originario aggiudicatario in sede in offerta;

- precisa che l'obbligo di procedere allo scorrimento della graduatoria si applica a patto che non sia stata autorizzata la prosecuzione dei contratti stipulati dall'impresa in crisi (originaria aggiudicataria), come previsto dal comma 3 dell'art. 110 («Fatto salvo quanto previsto ai commi 3 e seguenti...»);
- conferma, al comma 3, che il curatore della procedura di fallimento, autorizzato all'esercizio provvisorio dell'attività imprenditoriale dal giudice delegato, può eseguire i contratti già stipulati dall'impresa fallita. Rispetto alla formulazione previgente non si fa più menzione della possibilità di «partecipare a procedure di affidamento di concessioni e appalti di lavori, forniture e servizi ovvero essere affidatario di subappalto»; conseguentemente, previa autorizzazione, l'impresa fallita potrà **eseguire i contratti già stipulati ma non partecipare a nuove gare**. Anticipando la riforma che entrerà in vigore nel 2020, il decreto-legge elimina la possibilità per l'impresa in liquidazione di partecipare alle gare; tale possibilità era stata prevista dal legislatore per consentire al curatore, la cui gestione operativa è evidentemente protesa esclusivamente alla liquidazione dei beni aziendali, di poter porre sul mercato un'impresa appetibile da parte degli operatori economici che effettuano le loro valutazioni anche tenendo conto della mole di attività che viene trasferita con l'azienda;
- **consente** invece all'impresa che ha fatto domanda di **concordato con continuità di partecipare alle gare**. Il nuovo comma 4 dell'art. 110 prevede infatti che, nell'intervallo di tempo intercorrente tra il deposito della domanda di concordato "in bianco" (ex art. 161, sesto comma LF) ed il deposito del decreto di apertura del procedimento, ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici, sia sempre necessario l'**avvalimento dei requisiti di un altro soggetto**. Al contrario, una volta ottenuta l'ammissione al concordato preventivo, in base al comma 5 l'impresa non ha più bisogno di ricorrere all'avvalimento;
- **conferma**, al comma 6, che l'Anac può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti ad una impresa in concordato ad una sorta di **avvalimento rinforzato** (avvalersi di un altro operatore in possesso dei requisiti di carattere generale, di capacità finanziaria, tecnica, economica, nonché di certificazione, richiesti per l'affidamento dell'appalto, che si impegni nei confronti dell'impresa concorrente e della stazione appaltante a mettere a disposizione, per la durata del contratto, le risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto e a subentrare all'impresa ausiliata nel caso in cui questa nel corso della gara, ovvero dopo la stipulazione del contratto, non sia per qualsiasi ragione più in grado di dare regolare esecuzione all'appalto o alla concessione quando l'impresa non è in possesso dei requisiti aggiuntivi che l'ANAC individua con apposite linee guida). La novità consiste nell'**eliminazione** delle parole «**sentito il giudice**

**delegato»:** conseguentemente, la previsione di avvalimento rinforzato sembra rimessa alla sola decisione dell'ANAC. La nuova formulazione del comma 6, inoltre, sopprime il riferimento all'irregolarità nei pagamenti delle retribuzioni dei dipendenti e nei versamenti previdenziali ed assistenziali.

Di seguito si mettono a confronto con il nuovo art. 110, come modificato dal decreto-legge in commento, la formulazione previgente e quella che entrerà in vigore il 15 agosto 2020.

Normativa previgente	D.L. n. 32 del 2019 (art. 2)	D.Lgs. n. 14 del 2019 (art. 372)
	D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 <i>Codice dei contratti pubblici</i>	
	Art. 110	
<i>Procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto e misure straordinarie di gestione</i>		<i>Procedure di affidamento in caso di liquidazione giudiziale dell'esecutore o di risoluzione del contratto e misure straordinarie di gestione</i>
1. Le stazioni appaltanti, in caso di fallimento, di liquidazione coatta e concordato preventivo, ovvero <b>procedura di insolvenza concorsuale o di liquidazione dell'appaltatore, o</b> di risoluzione del contratto ai sensi dell'articolo 108 ovvero di recesso dal contratto ai sensi dell'articolo 88, comma 4-ter, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, ovvero in caso di dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto, interpellano progressivamente i soggetti che hanno partecipato all'originaria procedura di gara, risultanti dalla relativa graduatoria, al fine di stipulare un nuovo contratto per l'affidamento dell'esecuzione o del	1. <b>Fatto salvo quanto previsto ai commi 3 e seguenti,</b> le stazioni appaltanti, in caso di fallimento, di liquidazione coatta e concordato preventivo, ovvero di risoluzione del contratto ai sensi dell'articolo 108 ovvero di recesso dal contratto ai sensi dell'articolo 88, comma 4-ter, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, ovvero in caso di dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto, interpellano progressivamente i soggetti che hanno partecipato all'originaria procedura di gara, risultanti dalla relativa graduatoria, al fine di stipulare un nuovo contratto per l'affidamento dell'esecuzione o del	1. Fatto salvo quanto previsto ai commi 3 e seguenti, le stazioni appaltanti, in caso di liquidazione giudiziale, di liquidazione coatta e concordato preventivo, ovvero di risoluzione del contratto ai sensi dell'articolo 108 ovvero di recesso dal contratto ai sensi dell'articolo 88, comma 4-ter, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, ovvero in caso di dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto, interpellano progressivamente i soggetti che hanno partecipato all'originaria procedura di gara, risultanti dalla relativa graduatoria, al fine di stipulare un nuovo contratto per l'affidamento dell'esecuzione o del completamento dei lavori, servizi o forniture.



Normativa previgente	D.L. n. 32 del 2019 (art. 2)	D.Lgs. n. 14 del 2019 (art. 372)
completamento dei lavori, servizi o forniture.	servizi o forniture.	
2. L'affidamento avviene alle medesime condizioni già proposte dall'originario aggiudicatario in sede in offerta.	2. <i>Identico.</i>	2. <i>Identico.</i>
3. Il curatore del fallimento, autorizzato all'esercizio provvisorio, ovvero <b>l'impresa ammessa al concordato con continuità aziendale</b> , su autorizzazione del giudice delegato, <b>possono:</b> a) <b>partecipare a procedure di affidamento di concessioni e appalti di lavori, forniture e servizi ovvero essere affidatario di subappalto;</b> b) eseguire i contratti già stipulati dall'impresa fallita <b>o ammessa al concordato con continuità aziendale.</b>	3. Il curatore <b>della procedura di</b> fallimento, autorizzato all'esercizio provvisorio <b>dell'impresa</b> , può eseguire i contratti già stipulati dall'impresa fallita con l'autorizzazione del giudice delegato.	3. Il curatore della procedura di liquidazione giudiziale, autorizzato all'esercizio dell'impresa, può eseguire i contratti già stipulati dall'impresa assoggettata alla liquidazione giudiziale su autorizzazione del giudice delegato.
[v. <i>infra</i> , comma 4]	4. Alle imprese che hanno depositato la domanda di cui all'articolo 161, sesto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, <b>si applica l'articolo 186-bis del predetto regio decreto.</b> Per la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici tra il momento del deposito della domanda di cui al primo periodo ed il momento del deposito del decreto previsto dall'articolo 163 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 è sempre necessario l'avvalimento dei requisiti di un altro soggetto.	4. Alle imprese che hanno depositato la domanda di cui all'articolo 40 del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza adottato in attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 19 ottobre 2017, n. 155, si applica l'art. 95 del medesimo codice. Per la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici tra il momento del deposito della domanda di cui al primo periodo ed il momento del deposito del decreto previsto dall'articolo 47 del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza è sempre necessario l'avvalimento dei requisiti di un altro soggetto.
4. L'impresa ammessa al concordato <b>con continuità</b>	5. L'impresa ammessa al concordato <b>preventivo</b>	5. L'impresa ammessa al concordato preventivo non

Normativa previgente	D.L. n. 32 del 2019 (art. 2)	D.Lgs. n. 14 del 2019 (art. 372)
<p><b>aziendale</b> non necessita di avvalimento di requisiti di altro soggetto. <b>L'impresa ammessa al concordato con cessione di beni</b> o che ha presentato domanda di concordato a norma dell'articolo 161, sesto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, <b>può eseguire i contratti già stipulati, su autorizzazione del giudice delegato.</b></p>	<p>non necessita di avvalimento di requisiti di altro soggetto.</p> <p>[v. <i>sopra</i>, comma 4]</p>	<p>necessita di avvalimento di requisiti di altro soggetto.</p>
<p>5. L'ANAC, <b>sentito il giudice delegato</b>, può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che <b>il curatore o l'impresa in concordato</b> si avvalgano di un altro operatore in possesso dei requisiti di carattere generale, di capacità finanziaria, tecnica, economica, nonché di certificazione, richiesti per l'affidamento dell'appalto, che si impegni nei confronti dell'impresa concorrente e della stazione appaltante a mettere a disposizione, per la durata del contratto, le risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto e a subentrare all'impresa ausiliata nel caso in cui questa nel corso della gara, ovvero dopo la stipulazione del contratto, non sia per qualsiasi ragione più in grado di dare regolare esecuzione all'appalto o alla concessione, <b>nei seguenti</b></p>	<p>6. L'ANAC può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che l'impresa in concordato si avvalga di un altro operatore in possesso dei requisiti di carattere generale, di capacità finanziaria, tecnica, economica, nonché di certificazione, richiesti per l'affidamento dell'appalto, che si impegni nei confronti dell'impresa concorrente e della stazione appaltante a mettere a disposizione, per la durata del contratto, le risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto e a subentrare all'impresa ausiliata nel caso in cui questa nel corso della gara, ovvero dopo la stipulazione del contratto, non sia per qualsiasi ragione più in grado di dare regolare esecuzione all'appalto o alla concessione quando l'impresa non è in possesso dei requisiti aggiuntivi che</p>	<p>6. L'ANAC può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che l'impresa in concordato si avvalga di un altro operatore in possesso dei requisiti di carattere generale, di capacità finanziaria, tecnica, economica, nonché di certificazione, richiesti per l'affidamento dell'appalto, che si impegni nei confronti dell'impresa concorrente e della stazione appaltante a mettere a disposizione, per la durata del contratto, le risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto e a subentrare all'impresa ausiliata nel caso in cui questa nel corso della gara, ovvero dopo la stipulazione del contratto, non sia per qualsiasi ragione più in grado di dare regolare esecuzione all'appalto o alla concessione quando l'impresa non è in possesso dei requisiti aggiuntivi che l'ANAC individua con apposite linee guida.</p>

Normativa previgente	D.L. n. 32 del 2019 (art. 2)	D.Lgs. n. 14 del 2019 (art. 372)
<b>casi:</b> <b>a) se l'impresa non è in regola con i pagamenti delle retribuzioni dei dipendenti e dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali;</b> <b>b) se l'impresa non è in possesso dei requisiti aggiuntivi che l'ANAC individua con apposite linee guida.</b>	l'ANAC individua con apposite linee guida.	
6. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, in materia di misure straordinarie di gestione di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione.	<i>7. Identico.</i>	<i>7. Identico.</i>

Il **comma 2** della disposizione in commento chiarisce l'**ambito temporale di applicazione della riforma**: la nuova formulazione dell'art. 110 del Codice degli appalti si applica alle procedure di affidamento lavori in cui il bando o l'avviso di indizione della gara è pubblicato **tra il 19 aprile 2019** (data di entrata in vigore del DL in commento) **e il 15 agosto 2020**. A decorrere dall'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (15 agosto 2020), in base al **comma 3** troverà applicazione l'art. 110 come modificato dall'art. 372 (terza colonna del "testo a fronte").

Il **comma 4** modifica due disposizioni della legge fallimentare, anch'esse oggetto di riforma ad opera del Codice della crisi d'impresa. In particolare:

- intervenendo sull'**art. 104 LF**, relativo all'**esercizio provvisorio dell'impresa del fallito**, il decreto-legge precisa che si tratta di disposizioni che si applicano **facendo salvo l'art. 110, comma 3, del Codice dei contratti pubblici**. Tale precisazione è importante in quanto la disposizione della legge fallimentare prevede che durante l'esercizio provvisorio i contratti pendenti proseguano, salvo che il curatore non intenda sospenderne l'esecuzione o scioglierli. Evidentemente, il comma 3 dell'art. 110 afferma un concetto diverso, che

viene fatto salvo, ovvero che il curatore fallimentare può eseguire i contratti pendenti solo con l'autorizzazione del giudice delegato;

Si segnala che questo coordinamento è già previsto dall'**art. 211 del Codice della crisi d'impresa** (d.lgs. n. 14 del 2019), che troverà applicazione in luogo dell'attuale art. 104 LF. In tale disposizione, infatti, il comma 8 prevede che «Durante l'esercizio i contratti pendenti proseguono, salvo che il curatore non intenda sospenderne l'esecuzione o scioglierli. E' fatto salvo il disposto dell'articolo 110, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. [...]».

- modificando il **comma terzo dell'art. 186-bis LF**, relativo al concordato con continuità aziendale, in base al quale i contratti in corso di esecuzione, anche stipulati con pubbliche amministrazioni, non si risolvono se il professionista designato dal debitore ha attestato la conformità al piano e la ragionevole capacità di adempimento. Il decreto-legge precisa che **l'esecuzione del contratto prosegue** non solo in caso di concordato con continuità aziendale, ma anche in caso di **concordato liquidatorio** quando il professionista attesti che l'esecuzione del contratto è necessaria alla migliore liquidazione dell'azienda;
- sostituendo il **quarto comma dell'art. 186-bis LF**, il decreto-legge individua **l'autorità giudiziaria competente ad autorizzare la partecipazione dell'impresa in concordato a procedure di affidamento** lavori: tale autorità è individuata nel tribunale, dopo il deposito della domanda di concordato, e nel giudice delegato, previo parere del commissario giudiziale ove già nominato, dopo il decreto di apertura del concordato stesso.

Disposizioni analoghe sono contenute nell'**art. 95 del d.lgs. n. 14 del 2019 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza)** che, a decorrere dal 15 agosto 2020, troverà applicazione in luogo dell'art. 186-bis della legge fallimentare. L'art. 95 (Disposizioni speciali per i contratti con le pubbliche amministrazioni) prevede, infatti, che i contratti in corso di esecuzione, stipulati con pubbliche amministrazioni, non si risolvono per effetto del deposito della domanda di concordato se il professionista indipendente ha attestato la conformità al piano, ove predisposto, e la ragionevole capacità di adempimento. Queste previsioni si applicano anche nell'ipotesi in cui l'impresa sia stata ammessa al concordato liquidatorio quando il professionista indipendente attesta che la continuazione è necessaria per la migliore liquidazione dell'azienda in esercizio (comma 2). Successivamente al deposito della domanda accesso alle procedure di regolazione della crisi o dell'insolvenza, la partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici deve essere autorizzata dal tribunale, e, dopo il decreto di apertura, dal giudice delegato, acquisito il parere del commissario giudiziale ove già nominato (comma 3).

### Articolo 3

#### *(Disposizioni in materia di semplificazione della disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche)*

La norma, al **comma 1 novella in più punti** il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. La disposizione, sebbene rechi in rubrica il riferimento ad interventi strutturali in zone sismiche, appare recare anche interventi di novella al testo unico in materia edilizia in via generale, non soltanto con riferimento alle zone sismiche.

Con la **lettera a)**, si interviene sull'articolo 65 del T.U. in materia edilizia prevedendo che le opere realizzate con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle 'norme tecniche in vigore' prima del loro inizio devono essere denunciate dal costruttore allo sportello unico. Si recano poi semplificazioni procedurali, eliminando la triplice copia documentale. Con un nuovo comma 8-bis all'articolo 65, si esentano gli interventi di "minore rilevanza", quali riparazioni e interventi locali sulle costruzioni esistenti, ovvero "privi di rilevanza" dalla applicazione di una serie di obblighi previsti dalla disposizione.

Con la **lettera b)** si novella l'articolo 67 - in materia di **collaudo statico** - al comma 8-bis, prevedendo - per gli interventi qualificati dalla norma di nuova introduzione in materia di interventi strutturali in zone sismiche come **di "minore rilevanza"** quali riparazioni e interventi locali sulle costruzioni esistenti **ovvero "privi di rilevanza"** - che il **certificato di collaudo** venga **sostituito dalla dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori**.

La **lettera c)** novella l'articolo 93 del TU edilizia, in materia di denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche, riscrivendone i commi 3, 4 e 5. Il comma 3 novellato prevede - in linea con la previsione già vigente - che il contenuto minimo del progetto sia determinato dal competente ufficio tecnico della regione. In ogni caso il progetto deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni, relazione tecnica, e - aggiunge la novella - 'dagli altri elaborati previsti dalle norme tecniche', mentre si espunge con il riferimento al fascicolo dei calcoli delle strutture portanti, sia in fondazione sia in elevazione, e ai disegni dei particolari esecutivi delle strutture. Il comma 4 novellato prevede che i progetti relativi ai lavori di costruzione in zone sismiche sono accompagnati - anziché da una relazione avente specifici ambiti di oggetto - da una dichiarazione del progettista che asseveri il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni, la coerenza tra il progetto esecutivo riguardante le strutture e quello architettonico nonché il rispetto delle eventuali prescrizioni sismiche contenute negli strumenti di pianificazione urbanistica (la disposizione previgente prevedeva che al progetto fosse allegata una relazione sulla fondazione, nella quale illustrare i criteri seguiti nella scelta del tipo di fondazione, le ipotesi assunte, i calcoli svolti nei riguardi del complesso terreno-opera di fondazione). Il comma 5 novellato attribuisce, per tutti gli interventi, al

preavviso scritto con il contestuale deposito del progetto e dell'asseverazione di cui al comma 4 validità anche agli effetti della denuncia dei lavori di cui all'articolo 65 del TU edilizia.

La **lettera d)** inserisce infine nel TU edilizia un **nuovo articolo 94-bis** che distingue - ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui a capi I, II e IV della parte seconda del TU edilizia - tra tre tipologie di interventi: 'rilevanti', 'di minore rilevanza' e interventi 'privi di rilevanza'.

La norma in esame ricalca le proposte emendative (identici em. 5.0.22 (testo 2) e 7.0.5 (testo 3)) a suo tempo approvate, nel corso dell'esame in sede referente al Senato, al c.d. D.L. semplificazione (disegno di legge A.S. n. [989](#)), poi oggetto di dichiarazione di improponibilità nel corso della seduta del Senato del [28 gennaio 2019](#).

### ***Norme in materia di denuncia dei lavori e relazione di ultimazione***

Con la **lettera a)**, si interviene sull'articolo 65 del T.U. in materia edilizia concernente la **denuncia dei lavori di realizzazione** e la relazione a struttura ultimata di opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica.

In particolare, rispetto alla norma previgente:

- Si riscrive il comma 1, prevedendo che le **opere** realizzate '**con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle norme tecniche in vigore**' - senza più il riferimento alle opere 'di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica' - prima del loro inizio, devono essere **denunciate dal costruttore allo sportello unico**.

La novella **espunge** quindi il riferimento - contenuto nel comma 1 dell'articolo 65 previgente del TU edilizia - alle opere 'di **conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica**', sostituendolo con quello alle opere **realizzate con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle norme tecniche in vigore**.

**Con la novella, viene meno, rispetto alla norma previgente, la previsione della trasmissione della denuncia di inizio di attività da parte dello sportello unico al competente ufficio tecnico regionale.**

L'articolo 65 del TU edilizia è contenuto nella Parte II del TU, recante Normativa tecnica per l'edilizia, nel Capo II relativo alla 'Disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica', Sezione I relativa agli Adempimenti.

Il **testo previgente** prevedeva che le opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, prima del loro inizio, dovessero essere denunciate dal costruttore allo sportello unico, che provvedeva a trasmettere tale denuncia al competente ufficio tecnico regionale.

Lo stesso TU edilizia, all'art. 53, reca infatti le relative Definizioni, indicando che ai fini del testo unico si considerano: a) opere in conglomerato cementizio armato normale, quelle composte da un complesso di strutture in conglomerato cementizio ed armature che assolvono ad una funzione statica; b) opere in conglomerato cementizio armato

precompresso, quelle composte di strutture in conglomerato cementizio ed armature nelle quali si imprime artificialmente uno stato di sollecitazione addizionale di natura ed entità tali da assicurare permanentemente l'effetto statico voluto; c) opere a struttura metallica quelle nelle quali la statica è assicurata in tutto o in parte da elementi strutturali in acciaio o in altri metalli. Tali fattispecie - oggetto di definizione nel TU - non risultano più indicate nel **testo dell'articolo 65 come novellato** dal decreto-legge in esame.

Si ricorda poi che, nel sistema del TU edilizia, l'omessa denuncia dei lavori, in base al combinato disposto dell'articolo 65 con l'art. 72, configura un reato che sanziona il costruttore - che omette o ritarda la denuncia prevista dall'articolo 65 - con la pena dell'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da 103 a 1032 euro.

La giurisprudenza, per prevalente orientamento, qualifica il reato di omessa denuncia delle opere in conglomerato cementizio armato (ai sensi del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 65 e 72), come reato omissivo proprio, in quanto tale configurabile solo in capo al costruttore, essendo imposto dalla legge, in via esclusiva a carico di quest'ultimo, l'obbligo di denuncia, con esclusione della responsabilità del proprietario/committente (v., ex multis, Cass. pen., sez. III, 7 maggio 2010, n. 17539). Si è talvolta ritenuto che il committente di lavori edilizi concorra, in qualità di "extraneus", nella contravvenzione di omessa denuncia delle opere in conglomerato cementizio armato, pur trattandosi di reato omissivo proprio del costruttore (Cass. pen., sez. III, 31 maggio 2011, n. 21775).

Si ricorda che con D.M. 17/01/2018 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state recate disposizioni di Aggiornamento delle «Norme tecniche per le costruzioni». In particolare, tale D.M. reca, tra l'altro, norme tecniche per le costruzioni, disciplinando Sicurezza e prestazioni attese, Azioni sulle costruzioni, norme sulle Costruzioni civili e industriali, sui Ponti, sulla Progettazione geotecnica e per azioni sismiche, sulle Costruzioni esistenti, sul Collaudo statico nonché sulla Redazione dei progetti strutturali esecutivi e delle relazioni di calcolo. Sono normati i Materiali e prodotti ad uso strutturale, ed indicati i Riferimenti tecnici.

*Andrebbe valutata una possibile specificazione della formulazione della norma, in particolare laddove la stessa fa riferimento ad opere realizzate con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle norme tecniche in vigore, al fine di chiarire l'ambito applicativo della disposizione; ciò, anche in considerazione della rilevanza, anche penalistica, della disposizione (per il caso di omessa denuncia delle opere) nel sistema del TU in materia edilizia, al fine di garantire l'osservanza del principio costituzionale di determinatezza e tassatività delle fattispecie di reato.*

- Si riscrive il comma 3, **eliminando l'obbligo documentale della triplice copia cartacea**, e quindi prevedendo che alla denuncia devono essere allegati:

a) il progetto dell'opera firmato dal progettista (non più in triplice copia), dal quale risultino in modo chiaro ed esauriente le calcolazioni eseguite, l'ubicazione, il tipo, le dimensioni delle strutture, e quanto altro occorre per definire l'opera sia nei riguardi dell'esecuzione sia nei riguardi della conoscenza delle condizioni di sollecitazione;

b) una relazione illustrativa (anch'essa non più in triplice copia), firmata dal progettista e dal direttore dei lavori, dalla quale risultino le caratteristiche, le qualità e le 'prestazioni'- mentre il testo previgente faceva riferimento alle 'dosature' - dei materiali che verranno impiegati nella costruzione.

- Si riscrive il comma 4, stabilendosi che lo sportello unico rilascia al costruttore, all'atto stesso della presentazione, **l'attestazione dell'avvenuto deposito** (e non più una copia del progetto e della relazione con l'attestazione dell'avvenuto deposito, come previsto dalla disposizione previgente).

- si riscrive l'alea del comma 6, in materia di relazione a struttura ultimata, prevedendo che - una volta siano **ultimate le parti della costruzione che incidono sulla stabilità della stessa** - entro sessanta giorni il direttore dei lavori deposita allo sportello unico una relazione sull'adempimento degli obblighi previsti e allegandone la relativa documentazione, così **eliminando l'obbligo della triplice copia della stessa**.

Si segnala che la previgente disposizione faceva riferimento, per il deposito della suddetta relazione da parte del D.L. allo sportello unico, al momento in cui le strutture fossero ultimate, mentre la novella **anticipa** tale momento di deposito della relazione al momento in cui siano ultimate le sole parti incidenti sulla stabilità dell'opera, non essendo più tale relazione ancorata al momento della ultimazione completa dell'opera.

Il previgente comma 6 prevedeva infatti che, a strutture ultimate, entro il termine di sessanta giorni, il direttore dei lavori depositasse presso lo sportello unico una relazione, redatta in triplice copia.

Si ricorda che la relazione ha ad oggetto l'adempimento degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3, indicando una serie di elementi, non modificati dalla novella in esame, quali:

a) i certificati delle prove sui materiali impiegati emessi da laboratori di cui all'articolo 59 del T.U. edilizia;

b) per le opere in conglomerato armato precompresso, ogni indicazione inerente alla tesatura dei cavi ed ai sistemi di messa in coazione;

c) l'esito delle eventuali prove di carico, allegando le copie dei relativi verbali firmate per copia conforme.

- Si riscrive il comma 7 prevedendo che all'atto della presentazione della relazione a struttura ultimata, lo sportello unico rilascia al direttore dei lavori **l'attestazione dell'avvenuto deposito** su una copia della relazione - non più rilasciando a sua volta una copia cartacea al direttore dei lavori, come previsto dalla norma previgente -; lo sportello unico provvede altresì a trasmettere tale relazione al competente ufficio tecnico regionale.

Si ricorda che in base al comma 8 il direttore dei lavori consegna al collaudatore la relazione, unitamente alla restante documentazione di cui al comma 6.

- Viene aggiunto un **nuovo comma 8-bis all'articolo 65 del T.U.**, che **esenta** gli interventi di **"minore rilevanza"**, quali riparazioni e interventi locali sulle



costruzioni esistenti, **ovvero "privi di rilevanza"** (così qualificati dal nuovo articolo 94-bis, introdotto con la disposizione in esame, sui cui vedi *infra*) dalla applicazione dei commi 6, 7 e 8, vale a dire

- dall'obbligo di presentazione della relazione una volta siano ultimate le parti che incidano sulla stabilità dell'opera (comma 6)
- dalla previsione di restituzione da parte dello sportello unico al direttore dei lavori dell'attestazione dell'avvenuto deposito della relazione stessa (comma 7)
- dall'obbligo per il direttore dei lavori di **consegnare al collaudatore la relazione**, unitamente alla restante documentazione di cui al comma 6, e trasmettere copia di tale relazione al competente ufficio tecnico regionale (comma 8).

<b>Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380</b> <i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia</i>	
Articolo 65 <i>Denuncia dei lavori di realizzazione e relazione a struttura ultimata di opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica</i>	
<b>Testo previgente</b>	<b>Testo come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. a) del DL in esame</b>
1. Le opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, prima del loro inizio, devono essere denunciate dal costruttore allo sportello unico, <b>che provvede a trasmettere tale denuncia al competente ufficio tecnico regionale.</b>	1. Le opere <b>realizzate con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle norme tecniche in vigore</b> , prima del loro inizio, devono essere denunciate dal costruttore allo sportello unico.
2. Nella denuncia devono essere indicati i nomi ed i recapiti del committente, del progettista delle strutture, del direttore dei lavori e del costruttore.	2. <i>Identico.</i>
3. Alla denuncia devono essere allegati:	3. <i>Identica:</i>
a) il progetto dell'opera <b>in triplice copia</b> , firmato dal progettista, dal quale risultino in modo chiaro ed esauriente le calcolazioni eseguite, l'ubicazione, il tipo, le dimensioni delle strutture, e quanto altro occorre per definire l'opera sia nei riguardi dell'esecuzione sia nei	a) il progetto dell'opera firmato dal progettista, dal quale risultino in modo chiaro ed esauriente le calcolazioni eseguite, l'ubicazione, il tipo, le dimensioni delle strutture, e quanto altro occorre per definire l'opera sia nei riguardi dell'esecuzione sia nei riguardi

<b>Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380</b> <i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia</i>	
Articolo 65 <i>Denuncia dei lavori di realizzazione e relazione a struttura ultimata di opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica</i>	
<b>Testo previgente</b>	<b>Testo come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. a) del DL in esame</b>
riguardi della conoscenza delle condizioni di sollecitazione;	della conoscenza delle condizioni di sollecitazione;
b) una relazione illustrativa <b>in triplice copia</b> firmata dal progettista e dal direttore dei lavori, dalla quale risultino le caratteristiche, le qualità e le dosature dei materiali che verranno impiegati nella costruzione.	b) una relazione illustrativa firmata dal progettista e dal direttore dei lavori, dalla quale risultino le caratteristiche, le qualità e le <b>prestazioni</b> dei materiali che verranno impiegati nella costruzione.
4. Lo sportello unico restituisce al costruttore, all'atto stesso della presentazione, <b>una copia del progetto e della relazione con</b> l'attestazione dell'avvenuto deposito.	4. Lo sportello unico <b>rilascia</b> al costruttore, all'atto stesso della presentazione, l'attestazione dell'avvenuto deposito.
5. Anche le varianti che nel corso dei lavori si intendano introdurre alle opere di cui al comma 1, previste nel progetto originario, devono essere denunciate, prima di dare inizio alla loro esecuzione, allo sportello unico nella forma e con gli allegati previsti nel presente articolo.	5. <i>Identico.</i>
6. A strutture ultimate, entro il termine di sessanta giorni, il direttore dei lavori deposita presso lo sportello unico una relazione, <b>redatta in triplice copia</b> , sull'adempimento degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3, esponendo:	6. <b>Ultimate le parti della costruzione che incidono sulla stabilità della stessa</b> , entro il termine di sessanta giorni, il direttore dei lavori deposita <b>allo</b> sportello unico una relazione sull'adempimento degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3, <b>allegando:</b>
a) i certificati delle prove sui materiali impiegati emessi da laboratori di cui all'articolo 59; b) per le opere in conglomerato armato precompresso, ogni indicazione inerente alla tesatura dei cavi ed ai sistemi di	a), b), c). <i>identiche.</i>

<b>Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380</b> <i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia</i>	
Articolo 65 <i>Denuncia dei lavori di realizzazione e relazione a struttura ultimata di opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica</i>	
<b>Testo previgente</b>	<b>Testo come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. a) del DL in esame</b>
messa in coazione; c) l'esito delle eventuali prove di carico, allegando le copie dei relativi verbali firmate per copia conforme.	
7. Lo sportello unico restituisce al direttore dei lavori, all'atto stesso della presentazione, una copia della relazione di cui al comma 6 con l'attestazione dell'avvenuto deposito, e provvede a trasmettere una copia di tale relazione al competente ufficio tecnico regionale.	<b>7. All'atto della presentazione della relazione di cui al comma 6, lo sportello unico rilascia al direttore dei lavori l'attestazione dell'avvenuto deposito su una copia della relazione e provvede altresì a trasmettere tale relazione al competente ufficio tecnico regionale.</b>
8. Il direttore dei lavori consegna al collaudatore la relazione, unitamente alla restante documentazione di cui al comma 6.	8. <i>Identico.</i>
	<b>8-bis. Per gli interventi di cui all'articolo 94-bis, comma 1, lettera b), n. 2) e lettera c), n. 1), non si applicano le disposizioni di cui ai commi 6, 7 e 8.</b>

### ***Norme in materia di collaudo statico***

Con la **lettera b)** viene poi novellato il comma 8-bis dell'articolo 67, in materia di **collaudo statico**: la nuova previsione stabilisce che per gli interventi qualificati dalla norma di nuova introduzione in materia di interventi strutturali in zone sismiche (nuovo articolo 94-bis, introdotto con la disposizione in esame, sui cui vedi *infra*) come di **"minore rilevanza"** quali riparazioni e interventi locali sulle costruzioni esistenti, **ovvero "privi di rilevanza"** si prevede che il **certificato di collaudo venga sostituito dalla dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori.**

In particolare, si tratta degli interventi di cui al comma 1, lettera b), n. 2) del nuovo articolo 94-bis, nonché dalla lettera c), n. 1) rispettivamente:

- le riparazioni e gli interventi locali sulle costruzioni esistenti;
- e gli interventi "privi di rilevanza" nei riguardi della pubblica incolumità, indicati come quegli interventi che, per loro caratteristiche che la norma definisce 'intrinseche' e per destinazione d'uso, non costituiscono pericolo per la pubblica incolumità.

Si ricorda che il **previgente** comma 8-bis dell'articolo 67 disponeva che per gli **interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti**, come definiti dalla normativa tecnica, il certificato di collaudo sia sostituito dalla dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori.

L'articolo 67 appartiene alla Parte II del TU, relativo alla Normativa tecnica per l'edilizia, in particolare al Capo II inerente la Disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, Sezione I relativa agli 'Adempimenti'.

Si segnala che la disposizione di cui alla lettera b) - che, nel combinato disposto con l'articolo 94-bis introdotto dalla norma in esame, sembrerebbe riguardare le sole indicate costruzioni in zone sismiche - sembrerebbe afferire alle norme in materia di costruzioni in zone sismiche, che risultano contenute nel successivo Capo IV del TU edilizia (artt. da 83 a 106).

*Si valuti la collocazione della disposizione in esame nell'ambito delle disposizioni del Testo unico edilizia dedicate alla materia delle costruzioni in zone sismiche, anche al fine di chiarire l'ambito applicativo della disposizione stessa.*

<b>Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380</b> <i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia</i>	
Articolo 67 <i>Collaudo statico</i>	
<b>Testo previgente</b>	<b>Testo come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. b) del DL in esame</b>
1. Tutte le costruzioni di cui all'articolo 53, comma 1, la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità devono essere sottoposte a collaudo statico, fatto salvo quanto previsto dal comma 8-bis.	1. <i>Identico.</i>
2. Il collaudo deve essere eseguito da un ingegnere o da un architetto, iscritto all'albo da almeno dieci anni, che non sia intervenuto in alcun modo nella progettazione, direzione, esecuzione	2. <i>Identico.</i>

<b>Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380</b> <i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia</i>	
Articolo 67 <i>Collaudo statico</i>	
<b>Testo previgente</b>	<b>Testo come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. b) del DL in esame</b>
dell'opera.	
3. Contestualmente alla denuncia prevista dall'articolo 65, il direttore dei lavori è tenuto a presentare presso lo sportello unico l'atto di nomina del collaudatore scelto dal committente e la contestuale dichiarazione di accettazione dell'incarico, corredati da certificazione attestante le condizioni di cui al comma 2.	3. <i>Identico.</i>
4. Quando non esiste il committente ed il costruttore esegue in proprio, è fatto obbligo al costruttore di chiedere, anteriormente alla presentazione della denuncia di inizio dei lavori, all'ordine provinciale degli ingegneri o a quello degli architetti, la designazione di una terna di nominativi fra i quali sceglie il collaudatore.	4. <i>Identico.</i>
5. Completata la struttura con la copertura dell'edificio, il direttore dei lavori ne dà comunicazione allo sportello unico e al collaudatore che ha 60 giorni di tempo per effettuare il collaudo.	5. <i>Identico.</i>
6. In corso d'opera possono essere eseguiti collaudi parziali motivati da difficoltà tecniche e da complessità esecutive dell'opera, fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni.	6. <i>Identico.</i>
7. Il collaudatore redige, sotto la propria responsabilità, il certificato di collaudo in tre copie che invia al competente ufficio tecnico regionale e al committente, dandone contestuale	7. <i>Identico.</i>

<b>Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380</b> <i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia</i>	
Articolo 67 <i>Collaudo statico</i>	
Testo previgente	Testo come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. b) del DL in esame
comunicazione allo sportello unico. Il deposito del certificato di collaudo statico equivale al certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni previsto dall'articolo 62.	
8. La segnalazione certificata è corredata da una copia del certificato di collaudo.	8. <i>Identico.</i>
8-bis. Per gli interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, come definiti dalla normativa tecnica, il certificato di collaudo è sostituito dalla dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori.	8-bis. Per gli interventi <b>di cui all'articolo 94-bis, comma 1, lettera b), n. 2) e lettera c), n. 1)</b> , il certificato di collaudo è sostituito dalla dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori.

### ***Denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche***

La **lettera c)** novella l'**articolo 93 del TU edilizia**, in materia di **denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche**, riscrivendone i commi 3, 4 e 5.

La norma novellata appartiene alla Sezione II, relativa alla Vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche, nell'ambito del Capo IV recante Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche (la Sezione I concerne le Norme per le costruzioni in zone sismiche).

Essa prevede, al comma 1, che nelle zone sismiche (di cui all'articolo 83 del TU stesso) chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore.

In base al comma 2, alla domanda deve essere allegato il progetto, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori.

In ogni comune deve essere tenuto un registro delle denunce dei lavori (co. 6) e tale registro deve essere esibito, costantemente aggiornato, a semplice richiesta, ai funzionari, ufficiali ed agenti indicati nell'articolo 103 del Tu (co. 7 dell'art. 93).

Il **comma 3 come novellato** dal decreto-legge prevede - in linea con la previsione già vigente - che il contenuto minimo del progetto sia determinato dal **competente ufficio tecnico della regione**. In ogni caso il progetto deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni, relazione tecnica, e - aggiunge la novella - 'dagli **altri elaborati** previsti dalle **norme tecniche**'.

Si **espunge** con la novella il riferimento, invece, al **fascicolo dei calcoli delle strutture portanti**, sia in fondazione sia in elevazione, e ai **disegni dei particolari esecutivi delle strutture**.

*La formulazione - laddove fa riferimento agli altri elaborati previsti dalle norme tecniche - potrebbe essere chiarita, al fine di una migliore definizione dell'ambito applicativo in rilievo nella norma.*

Il **comma 4** novellato prevede che i progetti relativi ai lavori di costruzione in zone sismiche siano accompagnati - anziché da una relazione avente specifici ambiti di oggetto - da una **dichiarazione del progettista** che **asseveri**:

- il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni
- la coerenza tra il progetto esecutivo riguardante le strutture e quello architettonico
- nonché il rispetto delle eventuali prescrizioni sismiche contenute negli strumenti di pianificazione urbanistica.

Si segnala che la **disposizione previgente**, al riguardo prevedeva invece che al progetto fosse allegata una relazione sulla fondazione, nella quale illustrare i criteri seguiti nella scelta del tipo di fondazione, le ipotesi assunte, i calcoli svolti nei riguardi del complesso terreno-opera di fondazione.

Il comma 5 novellato attribuisce, per tutti gli interventi, al **preavviso scritto** con il contestuale deposito del **progetto** e dell'**asseverazione** di cui al comma 4 **validità** anche agli effetti della **denuncia dei lavori** di cui all'articolo 65 del TU edilizia. Tale disposizione disciplina la denuncia dei lavori di realizzazione, stabilendone i contenuti e le modalità di presentazione (in base alle novelle recate dal decreto-legge in esame).

Con la novella, quindi, al **preavviso** scritto viene conferito il valore di D.I.A. ai sensi della normativa edilizia.

Le attuali disposizioni vigenti prevedono che il contenuto minimo del progetto è determinato dal competente ufficio tecnico della regione. In ogni caso il progetto deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni ed accompagnato da una relazione tecnica, dal fascicolo dei calcoli delle strutture portanti, sia in fondazione sia in elevazione, e dai disegni dei particolari esecutivi delle strutture (comma 3). Al progetto deve inoltre essere allegata una relazione sulla fondazione, nella quale devono essere illustrati i criteri seguiti nella scelta del tipo di fondazione, le ipotesi assunte, i calcoli svolti nei riguardi del complesso terreno-opera di fondazione (comma 4). La relazione sulla fondazione deve essere corredata da grafici o da documentazioni, in quanto necessari (comma 5).

<b>Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380</b> <i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia</i>	
Articolo 93 <i>Denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche</i>	
<b>Testo previgente</b>	<b>Testo come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. c) del DL in esame</b>
1. Nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore.	1. <i>Identico.</i>
2. Alla domanda deve essere allegato il progetto, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori.	2. <i>Identico.</i>
3. Il contenuto minimo del progetto è determinato dal competente ufficio tecnico della regione. In ogni caso il progetto deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni <b>ed accompagnato da una</b> relazione tecnica, dal fascicolo dei calcoli delle strutture portanti, sia in fondazione sia in elevazione, e dai disegni dei particolari esecutivi delle strutture.	3. Il contenuto minimo del progetto è determinato dal competente ufficio tecnico della regione. In ogni caso il progetto deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni, relazione tecnica, <b>e dagli altri elaborati previsti dalle norme tecniche.</b>
4. Al progetto deve inoltre essere allegata una relazione sulla fondazione, nella quale devono essere illustrati i criteri seguiti nella scelta del tipo di fondazione, le ipotesi assunte, i calcoli svolti nei riguardi del complesso terreno-opera di fondazione.	4. <b>I progetti relativi ai lavori di cui al presente articolo sono accompagnati da una dichiarazione del progettista che asseveri il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni e la coerenza tra il progetto esecutivo riguardante le strutture e quello architettonico, nonché il rispetto delle</b>



<b>Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380</b> <i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia</i>	
Articolo 93 <i>Denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche</i>	
Testo previgente	Testo come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. c) del DL in esame
	<b>eventuali prescrizioni sismiche contenute negli strumenti di pianificazione urbanistica.</b>
5. La relazione sulla fondazione deve essere corredata da grafici o da documentazioni, in quanto necessari.	<b>5. Per tutti gli interventi il preavviso scritto con il contestuale deposito del progetto e dell'asseverazione di cui al comma 4, è valido anche agli effetti della denuncia dei lavori di cui all'articolo 65.</b>
6. In ogni comune deve essere tenuto un registro delle denunce dei lavori di cui al presente articolo.	6. <i>Identico.</i>
7. Il registro deve essere esibito, costantemente aggiornato, a semplice richiesta, ai funzionari, ufficiali ed agenti indicati nell'articolo 103.	7. <i>Identico.</i>

***Introduzione di una nuova disposizione recante 'Disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche'.***

La **lettera d)** inserisce infine nel TU edilizia un **nuovo articolo 94-bis rubricato** 'Disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche'.

La nuova norma distingue - ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui a **capi I, II e IV** della parte seconda del **TU edilizia** - tra **tre tipologie di interventi**:

- 'rilevanti'
- 'di minore rilevanza'
- nonché interventi 'privi di rilevanza'.

Nella Parte II del TU edilizia, relativa alla Normativa tecnica per l'edilizia, il Capo I concerne le Disposizioni di carattere generale; il Capo II riguarda la Disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura

metallica; il Capo IV reca Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche.

Si ricorda che il **Capo II** è a sua volta articolato in una Sezione I, relativa agli Adempimenti (Artt da. 64 a 67); una Sezione II, sulla Vigilanza (Artt. Da 68 a 70) e Sezione III, sulla **Norme penali** (art. 71 sui Lavori abusivi; art. 72 sulla Omessa denuncia dei lavori; Art. 73 sulla Responsabilità del direttore dei lavori; Art. 74 sulla Responsabilità del collaudatore; Art. 75 sulla Mancanza del certificato di collaudo; Art. 76 sulla Comunicazione della sentenza).

### **Le zone sismiche**

Nel 2003 sono stati emanati i nuovi criteri di [classificazione sismica](#) del territorio nazionale: l'[ordinanza](#) del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003 (Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2003) ha dettato i principi generali sulla base dei quali è stato compilato l'elenco dei comuni con la relativa attribuzione ad una delle quattro zone, a pericolosità decrescente, nelle quali è stato riclassificato il territorio nazionale.

Le classi sismiche sono le seguenti:

Zona 1 - È la zona più pericolosa. Possono verificarsi fortissimi terremoti.

Zona 2 - In questa zona possono verificarsi forti terremoti.

Zona 3 - In questa zona possono verificarsi forti terremoti ma rari.

Zona 4 - È la zona meno pericolosa. I terremoti sono rari.

In base alla OPCM le regioni provvedono, ai sensi dell'art. 94, comma 2, lettera a), del decreto legislativo n. 112 del 1998, e sulla base dei criteri generali di cui all'allegato 1 alla ordinanza stessa, all'individuazione, formazione ed aggiornamento dell'elenco delle zone sismiche. In zona 4 è lasciata facoltà alle singole regioni di introdurre o meno l'obbligo della progettazione antisismica. Si rammenta che quattro allegati alla ordinanza costituiscono parte integrante della stessa. Linee guida per la classificazione del rischio sismico delle costruzioni nonché le modalità per l'attestazione, da parte di professionisti abilitati, dell'efficacia degli interventi effettuati per la riduzione del rischio sismico in materia di sisma-bonus sono state adottate con il D.M. 28 febbraio 2017, n. 58.

Con il [decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 17 gennaio 2018](#) (sostitutivo del precedente D.M. 14 gennaio 2008) sono state aggiornate le **norme tecniche per le costruzioni**. In tale ambito sono classificati gli **interventi di miglioramento**, quali interventi atti ad aumentare la sicurezza strutturale preesistente, senza necessariamente raggiungere i livelli di sicurezza fissati dalle norme tecniche medesime; **interventi di adeguamento** quali interventi atti ad aumentare la sicurezza strutturale preesistente. Il capitolo 7 delle norme tecniche è dedicato, tra l'altro, alla "progettazione per azioni sismiche". L'applicazione delle norme tecniche (in virtù dell'art. 1-bis del decreto-legge n. 39 del 2009, adottato in seguito al sisma del 2009 in Abruzzo), è divenuta obbligatoria dal 1° luglio 2009.

Con la nuova norma sono considerati - nel rispetto, secondo la formulazione stessa, di quanto previsto agli articoli 52 e 83 del Testo Unico - **interventi "rilevanti"** nei riguardi della pubblica incolumità (lettera a):

1) gli interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle **località sismiche ad alta sismicità** (Zona 1 e Zona 2);

2) le **nuove costruzioni** che si **discostino dalle usuali tipologie** o che per la loro **particolare complessità strutturale** richiedano più articolate calcolazioni e verifiche;

3) gli **interventi** relativi a:

- **edifici di interesse strategico** ed alle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume **'rilievo fondamentale'** per le finalità di **protezione civile**

- nonché relativi agli edifici e alle opere infrastrutturali che **'possono assumere rilevanza** in relazione alle conseguenze di un **loro eventuale collasso'**.

La formulazione della norma, con riferimento alle tipologie indicate dal n. 3 della lettera a) relativa agli interventi 'rilevanti', riproduce la citata ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003 (articolo 2, co. 3, della stessa Ord.), che al comma 3 ha previsto l'obbligo di procedere a verifica, da effettuarsi a cura dei rispettivi proprietari, ai sensi delle norme di cui ai suddetti allegati, sia degli 'edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile', sia degli 'edifici e delle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso'. Si è prevista, al riguardo, l'effettuazione delle verifiche in parola entro cinque anni dalla data della ordinanza in parola, in via prioritaria per edifici ed opere ubicate nelle zone sismiche 1 e 2, secondo quanto definito nell'allegato 1 alla ordinanza. In relazione a quanto previsto al comma 3, il successivo comma 4 della ordinanza ha previsto che entro sei mesi il Dipartimento della protezione civile e le regioni provvedessero, rispettivamente per quanto di competenza statale e regionale, ad elaborare, sulla base delle risorse finanziarie disponibili, il programma temporale delle verifiche, ad individuare le **tipologie degli edifici** e delle opere con le caratteristiche di cui al comma 3 ed a fornire ai soggetti competenti le necessarie indicazioni per le relative verifiche tecniche, che dovranno stabilire il livello di adeguatezza di ciascuno di essi rispetto a quanto previsto dalle norme.

Con l'articolo 20, comma 5, del D.L. 31 n. 248 del 2007 (recante Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria, come convertito), in materia di regime transitorio per l'operatività della revisione delle norme tecniche per le costruzioni, si è previsto che le verifiche tecniche di cui all'articolo 2, comma 3, della citata ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 2003, ad esclusione degli edifici e delle opere progettate in base alle norme sismiche vigenti dal 1984, dovessero essere effettuate a cura dei rispettivi proprietari entro il 31 dicembre 2010 e riguardare in via prioritaria edifici e opere ubicati nelle zone sismiche 1 e 2.

Come detto, la disposizione richiama il **rispetto** di quanto previsto agli **articoli 52 e 83 del Testo Unico edilizia**.

Si ricorda che l'art. 52 concerne le tipologie di strutture e norme tecniche, mentre l'articolo 83 riguarda le Opere disciplinate e i gradi di sismicità.

L'art. 52 prevede che in tutti i comuni della Repubblica le costruzioni sia pubbliche sia private debbono essere realizzate in osservanza delle norme tecniche riguardanti i vari elementi costruttivi fissate con decreti del Ministro per le infrastrutture e i trasporti,

sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici che si avvale anche della collaborazione del Consiglio nazionale delle ricerche. Qualora le norme tecniche riguardino costruzioni in zone sismiche esse sono adottate di concerto con il Ministro per l'interno. Per previsione normativa dette norme tecniche definiscono:

- a) i criteri generali tecnico-costruttivi per la progettazione, esecuzione e collaudo degli edifici in muratura e per il loro consolidamento;
- b) i carichi e sovraccarichi e loro combinazioni, anche in funzione del tipo e delle modalità costruttive e della destinazione dell'opera, nonché i criteri generali per la verifica di sicurezza delle costruzioni;
- c) le indagini sui terreni e sulle rocce, la stabilità dei pendii naturali e delle scarpate, i criteri generali e le precisazioni tecniche per la progettazione, esecuzione e collaudo delle opere di sostegno delle terre e delle opere di fondazione; i criteri generali e le precisazioni tecniche per la progettazione, esecuzione e collaudo di opere speciali, quali ponti, dighe, serbatoi, tubazioni, torri, costruzioni prefabbricate in genere, acquedotti, fognature;
- d) la protezione delle costruzioni dagli incendi.

Qualora vengano usati materiali o sistemi costruttivi diversi da quelli disciplinati dalle norme tecniche in vigore, la loro idoneità deve essere comprovata da una dichiarazione rilasciata dal Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici su conforme parere dello stesso Consiglio. Inoltre, le norme tecniche di cui all'articolo 52, e i relativi aggiornamenti, entrano in vigore trenta giorni dopo la pubblicazione dei rispettivi decreti nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Al riguardo sono stati adottati il D.M. 26 giugno 2014 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti recante Norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta (dighe e traverse) e il citato D.M. 17 gennaio 2018 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti recante da ultimo Aggiornamento delle «Norme tecniche per le costruzioni».

L'articolo 83 del TU stabilisce poi che tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in **zone dichiarate sismiche**, sono disciplinate, oltre che dalle disposizioni di cui all'articolo 52, da specifiche norme tecniche emanate, anche per i loro aggiornamenti, con decreti del Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, di concerto con il Ministro per l'interno, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Consiglio nazionale delle ricerche e la Conferenza unificata.

Sono invece considerati **interventi di "minore rilevanza"** nei riguardi della pubblica incolumità (lettera b):

- 1) gli interventi di **adeguamento o miglioramento sismico** di costruzioni esistenti nelle località sismiche a media sismicità (Zona 3);
- 2) le **riparazioni** e gli interventi locali sulle **costruzioni esistenti**;
- 3) le **nuove costruzioni** che non rientrano nella fattispecie di cui alla lettera a), n. 2), vale a dire le **nuove costruzioni** che **non si discostino dalle usuali tipologie** o che **non richiedano più articolate calcolazioni e verifiche** per la loro particolare complessità strutturale;

*Tale tipologia sembra configurare una categoria, individuabile in via residuale, di nuove costruzioni considerate di minore rilevanza. A tale riguardo, potrebbe valutarsi una specificazione della formulazione, con riferimento alla definizione*

*di 'usuali tipologie' ovvero di 'particolare complessità strutturale', al fine di meglio definire la qualificazione dei suddetti interventi edilizi nell'ordinamento.*

Sono poi definiti, alla lettera c), **interventi "privi di rilevanza"** nei riguardi della pubblica incolumità gli interventi che, per loro caratteristiche che la norma definisce 'intrinseche' e per destinazione d'uso, **non costituiscono pericolo per la pubblica incolumità.**

*Si valuti l'opportunità di chiarire la formulazione della norma. La norma non reca peraltro riferimento a zone sismiche.*

*Con riferimento al comma 1 del nuovo articolo 94-bis, sebbene la norma sia rubricata 'Disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche', si segnala che il numero 1 della lettera a) del nuovo articolo 94-bis fa riferimento a zone sismiche (zone 1 e 2), mentre i numeri 2) e 3) non recano riferimenti a zone sismiche, risultando opportuno chiarire l'ambito applicativo delle norme stesse, se a carattere generale ovvero se riferito agli interventi rilevanti nei riguardi della pubblica incolumità anche ove realizzati nelle zone prive di rischio sismico (zone 4).*

*Analogamente, tale chiarimento appare opportuno con riferimento alla lettera b), il cui n. 1) reca il riferimento a zona sismica (zona 3), mentre i numeri 2) e 3) non recano tale specificazione.*

*La lettera c) in materia di interventi "privi di rilevanza" nei riguardi della pubblica incolumità, al n.1 (la norma appare recare in realtà un solo numero in elenco) non reca riferimenti a zone sismiche.*

In base al comma 2 della nuova norma, si demanda al **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza Unificata** di definire con **linee guida** l'individuazione, dal punto di vista strutturale, degli interventi di cui al comma 1 - dunque rilevanti, di minore rilevanza, privi di rilevanza - nonché delle varianti di carattere non sostanziale per le quali **non occorre il preavviso** di cui all'articolo 93 (novellato dalla stessa disposizione in esame).

Si ricorda che la giurisprudenza ha chiarito che il reato di omessa denuncia lavori in zona sismica, previsto dall'art. 93 del TU edilizia è configurabile anche in caso di esecuzione di opere in zona inclusa tra quelle a basso indice sismico, atteso che l'art. 83, comma secondo, del TU stesso, non pone alcuna distinzione in merito alle categorie delle zone medesime (Cass. pen. Sez. III Sent., 20/12/2016, n. 30651).

**Nelle more** dell'emanazione delle linee guida, le Regioni **possono comunque dotarsi di specifiche elencazioni** o confermare le disposizioni vigenti. **A seguito** dell'emanazione **delle linee guida**, si prevede che le **Regioni** adottino specifiche elencazioni di **adeguamento** delle stesse.

*Sul piano della formulazione letterale, occorre valutare la modifica della locuzione "di adeguamento delle stesse" con "di adeguamento alle stesse".*

Si ricorda che, per costante giurisprudenza costituzionale, le disposizioni di leggi regionali che incidono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche sono riconducibili all'ambito materiale del "governo del territorio" e a quello relativo alla "protezione civile" per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica.

Come ricordato di recente anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 282 del 21 dicembre 2016), "in entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali e tali devono ritenersi le disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del TU edilizia, che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico. La disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l'approvazione delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche (artt. 83 e 84 del TU), costituisce chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni. Il legislatore statale ha inteso dettare una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, con l'obiettivo di garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, un **regime unico**, valido per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco valutazioni altamente tecniche".

Secondo la giurisprudenza costituzionale, anche l'art. 88 del TU edilizia - il quale riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche - esprime un principio fondamentale della materia. L'intera normativa riguardante le opere da realizzarsi in zone dichiarate sismiche ha, come punto di riferimento del proprio ambito applicativo, non il concetto di nuova costruzione, bensì quello - trasversale e omnicomprensivo - di "tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità" (art. 83 del TU edilizia). La circostanza che l'opera da realizzare consista in interventi sul patrimonio edilizio esistente non esclude che possa trattarsi comunque di una costruzione da realizzarsi in zona sismica, e quindi ricompresa nell'ambito di applicazione degli artt. 84 e 88 del TUE e delle norme tecniche ministeriali ivi previste.

*Si segnala che non è previsto un termine per l'adozione del D.M.*

*Tale profilo andrebbe valutato considerando, peraltro, che alle Regioni viene riconosciuta dalla norma la facoltà di dotarsi di 'specifiche elencazioni' (in alternativa al confermare le disposizioni vigenti) - con eventuali profili di normative non omogenee a livello territoriale - nelle more dell'emanazione delle linee guida stesse.*

**Il comma 3 del nuovo articolo 94-bis stabilisce, fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, il divieto di iniziare lavori relativi ad interventi "rilevanti", di cui al comma 1, lettera a), senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione, in conformità all'articolo 94.**

Tuttavia, il successivo **comma 4** della nuova norma prevede che, fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, **in deroga a quanto previsto all'articolo 94, comma 1**, le disposizioni sull'obbligo di preventiva autorizzazione scritta (di cui al comma 3) non si applicano per lavori relativi ad interventi di "minore rilevanza" o "privi di rilevanza" così qualificati in norma stessa.

Il citato articolo 94 del TU, in materia di autorizzazione per l'inizio dei lavori, stabilisce che **nelle località sismiche**, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza **preventiva autorizzazione** scritta del competente ufficio tecnico della regione.

Nel dettaglio, l'articolo 94 prevede infatti che, fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione. L'autorizzazione è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta, ed entro quaranta giorni dalla stessa in riferimento ad interventi finalizzati all'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga, e viene comunicata al comune, subito dopo il rilascio, per i provvedimenti di sua competenza. Avverso il provvedimento relativo alla domanda di autorizzazione, o nei confronti del mancato rilascio entro il termine, è ammesso ricorso al presidente della giunta regionale che decide con provvedimento definitivo.

I lavori devono essere diretti da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze.

In base al comma 5, per tali interventi non soggetti ad autorizzazione preventiva, le **Regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione**.

La norma stabilisce, al comma 6, che restano ferme le procedure di cui agli articoli 65 e 67 comma 1 del testo unico edilizia.

Si ricorda che l'articolo 65, già esaminato, è oggetto di novella con la disposizione in esame.

In base all'articolo 67, comma 1, del TU edilizia, tutte le costruzioni di cui all'articolo 53, comma 1, la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità devono essere sottoposte a collaudo statico, fatto salvo quanto previsto dal comma 8-bis.

L'articolo 53 del TU, recante Definizioni, stabilisce che ai fini del testo unico si considerano:

- a) opere in conglomerato cementizio armato normale, quelle composte da un complesso di strutture in conglomerato cementizio ed armature che assolvono ad una funzione statica;
- b) opere in conglomerato cementizio armato precompresso, quelle composte di strutture in conglomerato cementizio ed armature nelle quali si imprime artificialmente uno stato di sollecitazione addizionale di natura ed entità tali da assicurare permanentemente l'effetto statico voluto;
- c) opere a struttura metallica quelle nelle quali la statica è assicurata in tutto o in parte da elementi strutturali in acciaio o in altri metalli.

Per una ricostruzione del quadro normativo in materia di gestione post-sisma, si veda il dossier UVI "[Ricostruire. L'Aquila, Pianura padana, Centro Italia: quali politiche e quante risorse per il dopo terremoto?](#)" (aggiornamento 2018), in particolare la Parte Terza del documento, recante la ricostruzione della normativa adottata anche in materia di edilizia, con i relativi rilievi evidenziati con la [lettera del Presidente della Repubblica](#)

in relazione a specifiche disposizioni introdotte, in sede di conversione, nel decreto-legge n. 55 del 2018 in materia edilizia.

Disposizioni sulla ricostruzione post sisma sono state altresì recate dal decreto-legge n. 109/2018, c.d. decreto-legge Genova, come convertito in legge, su cui si veda anche il [tema web](#) della Camera.

<b>Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380</b> <i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia</i>	
<b>Testo previgente</b>	<b>Testo come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. d) del DL in esame</b>
	<p style="text-align: center;"><b>Art. 94-bis</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche</i></p> <p><b>1. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui a capi I, II e IV della parte seconda del presente testo unico, sono considerati, nel rispetto di quanto previsto agli articoli 52 e 83:</b></p> <p><b>a) interventi "rilevanti" nei riguardi della pubblica incolumità:</b></p> <p><b>1) gli interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche ad alta sismicità (Zona 1 e Zona 2);</b></p> <p><b>2) le nuove costruzioni che si discostino dalle usuali tipologie o che per la loro particolare complessità strutturale richiedano più articolate calcolazioni e verifiche;</b></p> <p><b>3) gli interventi relativi ad edifici di interesse strategico e alle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, nonché relativi agli edifici e alle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un loro eventuale collasso;</b></p> <p><b>b) interventi di "minore rilevanza" nei</b></p>



<b>Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380</b> <i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia</i>	
<b>Testo previgente</b>	<b>Testo come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. d) del DL in esame</b>
	<p><b>riguardi della pubblica incolumità:</b></p> <p><b>1) gli interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche a media sismicità (Zona 3);</b></p> <p><b>2) le riparazioni e gli interventi locali sulle costruzioni esistenti;</b></p> <p><b>3) le nuove costruzioni che non rientrano nella fattispecie di cui alla lettera a), n. 2);</b></p> <p><b>c) interventi "privi di rilevanza" nei riguardi della pubblica incolumità:</b></p> <p><b>1) gli interventi che, per loro caratteristiche intrinseche e per destinazione d'uso, non costituiscono pericolo per la pubblica incolumità.</b></p> <p><b>2. Per i medesimi fini del comma 1, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, definisce le linee guida per l'individuazione, dal punto di vista strutturale, degli interventi di cui al medesimo comma 1, nonché delle varianti di carattere non sostanziale per le quali non occorre il preavviso di cui all'articolo 93. Nelle more dell'emanazione delle linee guida, le regioni possono comunque dotarsi di specifiche elencazioni o confermare le disposizioni vigenti. A seguito dell'emanazione delle linee guida, le regioni adottano specifiche elencazioni di adeguamento delle stesse.</b></p> <p><b>3. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, non si possono iniziare lavori relativi ad interventi "rilevanti", di cui al comma</b></p>

<b>Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380</b> <i>Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia</i>	
<b>Testo previgente</b>	<b>Testo come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. d) del DL in esame</b>
	<p><b>1, lettera a), senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione, in conformità all'articolo 94.</b></p> <p><b>4. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, e in deroga a quanto previsto all'articolo 94, comma 1, le disposizioni di cui al comma 3 non si applicano per lavori relativi ad interventi di "minore rilevanza" o "privi di rilevanza" di al comma 1, lettera b) o lettera c).</b></p> <p><b>5. Per gli stessi interventi, non soggetti ad autorizzazione preventiva, le regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione.</b></p> <p><b>6. Restano ferme le procedure di cui agli articoli 65 e 67, comma 1, del presente testo unico.</b></p>

## Articolo 4

*(Commissari straordinari, interventi sostitutivi e responsabilità erariali)*

### Nomina dei Commissari straordinari (commi 1 e 5)

Il **comma 1** prevede la nomina, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, di uno o più **Commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari**.

#### *Il Commissario straordinario del D.L. n. 67/1997*

La **figura del commissario straordinario** è stata introdotta dall'articolo 13 del **decreto-legge n. 67 del 1997**, il quale prevedeva che lo stesso venisse nominato con **D.P.C.M.**, al fine di attivare stanziamenti già esistenti, incagliati per diversi motivi, **per opere appaltate o affidate a general contractor di rilevante interesse nazionale** per le implicazioni occupazionali ed i connessi riflessi sociali.

I **poteri del Commissario straordinario** previsti dall'art. 13 del **D.L. n. 67/1997**, ai commi 4 - 4-*quater* riguardavano:

- l'adozione di provvedimenti con poteri sostitutivi, in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, e dei principi generali dell'ordinamento, con indicazione delle principali norme cui si intende derogare e con motivazione;
- l'assunzione diretta della qualità di stazione appaltante.

A partire dal 2015, è stata avviata una fase di revisione della programmazione delle infrastrutture strategiche attraverso una selezione di priorità, che sono state individuate negli allegati al DEF. Fino a quando non sarà approvato il primo Documento pluriennale di pianificazione (DPP), infatti, gli strumenti di pianificazione e di programmazione già approvati secondo le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del Codice "valgono come programmazione degli investimenti in materia di infrastrutture e trasporti" (art. 201, comma 9, del Codice). In particolare, si ricorda che nell'allegato al DEF 2017 sono stati inclusi programmi e interventi prioritari invariati (ossia con contratto approvato o oggetto di accordi internazionali), di cui fanno parte opere interventi rientranti precedentemente nella programmazione delle infrastrutture strategiche e ulteriori interventi prioritari non inclusi nella vecchia programmazione (prevalentemente contenuti nei contratti di programma ANAS e RFI e nel Piano operativo Infrastrutture, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, finanziato con le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione).

*Si valuti l'opportunità di chiarire se la disposizione in esame operi in deroga alla disciplina vigente in materia di programmazione delle infrastrutture prioritarie, attribuendo al Presidente del Consiglio dei ministri la facoltà di ritenere prioritari interventi infrastrutturali non classificati come tali dagli attuali strumenti di programmazione.*

Il **comma 5** prevede l'**emanazione** di uno o più **decreti** del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di stabilire i termini, le modalità, le tempistiche, l'eventuale supporto tecnico, le attività connesse alla realizzazione dell'opera, il compenso per i Commissari straordinari, i cui oneri sono posti a carico dei quadri economici degli interventi da realizzare o completare

### **Poteri dei Commissari straordinari (commi 2 e 3)**

Il **comma 2** attribuisce ai **Commissari straordinari** il potere di **assumere ogni determinazione ritenuta necessaria per l'avvio ovvero la prosecuzione dei lavori, anche sospesi** e di stabilire le condizioni per l'effettiva realizzazione dei lavori.

I **Commissari straordinari** sono individuabili anche nell'ambito delle società a prevalente capitale pubblico.

I Commissari straordinari provvedono, in particolare, all'eventuale **rielaborazione e approvazione dei progetti non ancora appaltati**, operando in raccordo con i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, anche mediante specifici protocolli operativi, al fine dell'applicazione delle migliori pratiche.

L'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle regioni e delle province autonome territorialmente competenti, è sostitutiva di ogni autorizzazione, parere, visto e nulla-osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici e per quelli di tutela ambientale.

In **materia di tutela di beni culturali e paesaggistici** viene peraltro stabilito il principio del **silenzio-assenso** per il rilascio di determinati atti amministrativi propedeutici all'approvazione del progetto (autorizzazione, parere favorevole, visto o nulla osta), il cui termine è fissato in misura comunque non superiore a sessanta giorni; decorso tale termine, in assenza di pronuncia da parte dell'autorità competente, l'autorizzazione, parere favorevole, visto o nulla osta si intende rilasciato.

In **materia di tutela ambientale** i termini dei relativi procedimenti sono dimezzati.

Nel **Codice dell'ambiente** (D.Lgs. 152/2006) sono diversi gli ambiti che prevedono la conclusione di atti amministrativi attraverso procedure di assenso da parte di amministrazioni pubbliche che contemplano determinati termini temporali per il loro rilascio.

La **valutazione ambientale strategica** (artt. 11/18) prevede termini procedurali fino a 90 giorni per la verifica di assoggettabilità e 150 giorni tra consultazione pubblica (60 giorni) e decisione finale (90 giorni).

La **valutazione d'impatto ambientale** (artt. 19/29), che per i progetti presenti nell'allegato II è di competenza statale e per i progetti indicati nell'allegato III è di competenza regionale o delle Province autonome, prevede in via ordinaria un termine di 15 giorni (presentazione istanza, avvio procedimento), un termine di 60 giorni

(consultazione pubblica), un termine di 120 giorni (valutazione e adozione provvedimento), per un totale di 195 giorni per la conclusione del procedimento.

In tale ambito, rileva il facoltativo **provvedimento unico ambientale statale (PUA - art. 27 del D.Lgs. 152 del 2006)**, richiesto per tutti i progetti sottoposti a VIA statale, comprensivo di ogni autorizzazione, parere, concerto, nulla osta, o atto di assenso in materia ambientale, e comprendente altresì, l'autorizzazione paesaggistica (art. 146 del D. Lgs n. 42/2004) e l'autorizzazione culturale (articolo 21 del Dlgs 22 gennaio 2004, n. 42), i cui termini ordinari sono: 45 giorni (presentazione istanza e verifica documentazione), 60 giorni (consultazione pubblico), 220 giorni (convocazione conferenza dei servizi e lavori), per un totale di 325 giorni. Rileva altresì l'obbligatorio **provvedimento unico ambientale regionale** (art. 27-bis, D. Lgs. 152/2006) i cui termini sono: 45 giorni (presentazione istanza verifica documentazione, comunicazioni alle altre Amministrazioni), 60 giorni (consultazione pubblico) e 130 giorni (convocazione conferenza dei servizi e adozione provvedimento) per un totale di 235 giorni.

Come previsto dall'articolo 23 del D. Lgs 16 giugno 2017, n. 104 le nuove disposizioni sulla VIA si applicano ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA avviati dal 16 maggio 2017.

**L'autorizzazione integrata ambientale (AIA)**, procedura autorizzatoria statale o regionale necessaria per alcune installazioni industriali per uniformarsi ai principi di *Integrated Pollution Prevention and Control* (Ippc) fissati a livello europeo e recepiti dal D. Lgs. 128/2010 (che ha incorporato la disciplina della materia nel Codice dell'ambiente, di cui al D. Lgs. 152/2006, mediante l'inserimento di un apposito Titolo III-bis nella Parte II che contempla anche le valutazioni ambientali Via e Vas), prevede termini pari a 150 giorni dalla presentazione della domanda.

Quanto al **Codice dei beni culturali** (D. Lgs. 42/2004) rileva in tale ambito l'**autorizzazione paesaggistica** (art. 146), per la quale sono previste una procedura ordinaria e una procedura semplificata (D.P.R. 31/2017, che all'art. 10 prevede un termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'amministrazione precedente).

In particolare, per le opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali occorre riferirsi, secondo l'art. 147 dello stesso D. Lgs. n. 42/2004 (tramite la conferenza di servizi di cui al D. Lgs n. 127/2016, come per il PUA, vedi *supra*), alla procedura prevista all'art. 146.

I termini ordinari previsti per la conclusione del procedimento autorizzativo sono i seguenti: 40 giorni (ricezione dell'istanza), 45 giorni (parere del soprintendente) e 20 giorni (conclusione da parte della amministrazione), per un totale di 105 giorni.

Nello specifico, l'art. 6 del D.Lgs. 127/2016 prevede che nel caso di conferenza di servizi indetta per interventi che richiedono l'autorizzazione paesaggistica, l'amministrazione precedente effettua la comunicazione prevista dall'articolo 14-bis, comma 1, della legge 241/1990 (con la quale viene comunicata alle amministrazioni interessate l'indizione della conferenza, il relativo oggetto e i termini della medesima) all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, se diversa dall'amministrazione precedente, ed anche al **soprintendente**, che deve esprimere il **parere** previsto dall'art. 146 del D.Lgs. 42/2004, nel **termine di 45 giorni**.

Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l'amministrazione provvede in conformità (art. 146, comma 8). In particolare, **decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti** da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto

parere, **l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione** (art. 146, comma 9).

In merito alla disciplina del **silenzio assenso**, in via generale, l'**art. 17-bis della legge n. 241 del 1990** dispone che nei casi in cui è prevista l'**acquisizione di assensi, concerti o nulla osta** comunque denominati di **amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini**, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche, ove disposizioni di legge o i provvedimenti conclusivi del procedimento non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di **novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente**. Decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.

*Tenuto conto della pluralità di procedimenti autorizzativi in questione a fini di chiarezza normativa, si valuti l'opportunità, anche alla luce del rilievo costituzionale degli interessi tutelati, di indicare con idonei riferimenti normativi i procedimenti in materia ambientale e di tutela dei beni culturali e paesaggistici i cui termini risultano oggetto di semplificazione.*

Il **comma 3** attribuisce ai Commissari straordinari le **funzioni di stazione appaltante** per l'esecuzione degli interventi previsti.

I Commissari straordinari derogano alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici (D. Lgs. 50 del 2016).

In tale ambito, è fatto salvo il rispetto:

- delle disposizioni del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (D. Lgs. 159 del 2011),
- e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari provvedono, con proprio decreto, alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della regione o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento.

La norma in esame risulta analoga a quanto previsto dal D.L. n. 109/2018 (art. 1, comma 5), emanato a seguito del crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, avvenuto a Genova il 14 agosto 2018.

Come sopra ricordato l'**articolo 13 del D.L. n. 67/1997 "Sblocca cantieri"**, che aveva, tra l'altro, disciplinato il ruolo dei **Commissari straordinari e gli interventi sostitutivi**, consentiva (comma 4-bis) ai commissari straordinari di provvedere in **deroga** ad ogni **disposizione vigente, salvaguardando** il rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di **appalti di lavori, servizi e forniture**, della normativa in materia di **tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento**.

Inoltre, al comma 4-ter del citato articolo 13 si stabiliva che i provvedimenti emanati in deroga alle leggi vigenti dovessero contenere l'indicazione delle **principali norme** cui si intendeva derogare ed essere motivati.

*Considerata l'ampiezza dei poteri derogatori riconosciuti ai Commissari straordinari, si valuti l'opportunità di prevedere l'obbligo di motivazione delle deroghe in oggetto.*

#### **InvestItalia e comunicazioni dei Commissari straordinari (comma 4)**

Il **comma 4** prevede che i Commissari straordinari operino in raccordo con **InvestItalia** (la struttura prevista all'articolo 1, comma 179, della legge 145 del 2018 – legge di bilancio 2019), anche con riferimento alla sicurezza delle dighe e delle infrastrutture idriche.

È prevista inoltre una comunicazione da parte dei Commissari straordinari al CIPE in merito ai progetti approvati, al cronoprogramma dei lavori e al relativo stato di avanzamento.

I Commissari straordinari segnalano, altresì, con cadenza semestrale, eventuali anomalie e significativi scostamenti rispetto ai termini fissati nel cronoprogramma di realizzazione delle opere, anche ai fini della valutazione di definanziamento degli interventi.

La legge di bilancio 2019 (L. n. 145/2018) ha previsto l'istituzione di una Struttura di missione, denominata "InvestItalia", che opera alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri e svolge compiti, tra gli altri, di analisi e valutazione di programmi di investimento riguardanti le infrastrutture materiali e immateriali (comma 179). La Struttura di missione, che intende contribuire al rilancio degli investimenti pubblici, delinea pertanto il quadro organizzativo per rendere maggiormente efficace anche l'attività della Cabina di regia "Strategia Italia" di cui all'articolo 40 del D.L. 109/2018. Si dispone, inoltre, che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono stabilite le misure per un efficace coordinamento delle attività di InvestItalia con la "Struttura per la progettazione di beni e edifici pubblici" (comma 182). Per l'attuazione di tali disposizioni su InvestItalia e per lo svolgimento dei compiti ad essa attribuiti è autorizzata la spesa di 25 milioni di euro annui a decorrere dal 2019.

La Struttura di missione InvestItalia è stata istituita con [DPCM 15 febbraio 2019](#).

#### **Commissario straordinario per la rete viaria della Regione Siciliana (comma 6)**

Il **comma 6** prevede la nomina di un **Commissario straordinario** volto a fronteggiare la situazione di grave degrado in cui versa la **rete viaria della Regione Siciliana**, ancor più acuitasi in conseguenza dei recenti eventi meteorologici che hanno interessato vaste aree del territorio, ed a programmare immediati interventi di riqualificazione, miglioramento e rifunzionalizzazione della stessa rete viaria, per il conseguimento di idonei standard di sicurezza stradale e adeguata mobilità.

Il Commissario straordinario è incaricato di sovrintendere alla programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi sulla rete viaria della Regione Siciliana.

La nomina del Commissario straordinario è demandata ad un D.P.C.M., su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Presidente della Giunta regionale, da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge.

Con D.P.C.M. , su proposta del Ministro delle infrastrutture e de trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i termini, le modalità, le tempistiche, l'eventuale supporto tecnico, le attività connesse alla realizzazione dell'opera, il compenso del Commissario, che deve essere stabilito in misura non superiore a quella indicata all'art. 15, comma 3, del decreto-legge n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111/2011 (il quale prevede, in sintesi, che la parte fissa e la parte variabile del compenso di commissari e sub commissari straordinari non possano rispettivamente superare 50 mila euro annui). Il Commissario può avvalersi di strutture dell'amministrazione interessata nonché di società controllate dalla medesima.

Con la [delibera del Consiglio dei ministri dell'8 novembre 2018](#), in conseguenza degli eccezionali **eventi meteorologici** verificatisi in diverse regioni italiane a partire dal giorno 2 ottobre 2018, sono state attribuite, tra l'altro, risorse per 6,5 milioni di euro alla **Regione Siciliana**.

In merito agli orientamenti circa la nomina di **un commissario straordinario** per risolvere la situazione della **viabilità stradale in Sicilia** nella [interpellanza 2/00269](#) del 15 febbraio 2019, il Governo in merito al sistema viario siciliano, in particolare all'infrastruttura gestita dal Consorzio autostrade siciliane, ha reso noto che sussistono alcune non conformità e inadempimenti da parte del Consorzio concessionario, che per il 2018 ha trasmesso agli organi competenti un piano programmatico e un piano di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria da effettuarsi nell'arco del triennio 2019-2021.

### **Conclusione dei programmi infrastrutturali “6000 Campanili” e “Nuovi Progetti di Intervento” (comma 7)**

Il **comma 7** dispone la conclusione dei programmi infrastrutturali “6000 Campanili” e “Nuovi Progetti di Intervento” (D.L. 69 del 2013, Legge n. 147/2013 e D.L. 133 del 2014) a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge.

Ai fini della realizzazione di opere pubbliche in Comuni (o unioni di Comuni) con popolazione inferiore a 5 mila abitanti o in Comuni risultanti dalla fusione di piccoli Comuni, specifiche risorse sono state previste: “nel primo programma “**6000 Campanili**” avviato dal DL 21 giugno 2013, n. 69 (finanziato con 100 milioni di euro, successivamente incrementati di ulteriori 50 milioni con la legge di stabilità 2014 - legge n. 147 /2013 e, infine, ulteriormente incrementati di altri 100 milioni dal DL n. 133/2014), per interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture



accessorie e funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio.

Di questi complessivi 250 milioni finanziati e impegnati, gli importi erogati al 2017 sono stati pari a 213,5 milioni, corrispondenti a 293 interventi finanziati e 125 interventi conclusi.

Con lo stesso DL n. 133/2014 sono stati finanziati due ulteriori programmi: il primo, **“Nuovi progetti di interventi”** (periodo 2013-2017), indirizzato a Comuni e unioni di Comuni, con popolazione inferiore a 5 mila abitanti, e finanziato con 100 milioni di euro, per riqualificazione e manutenzione del territorio (art. 3, comma 3), efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico, produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili e messa in sicurezza dell’edilizia pubblica. Gli importi erogati al 2017 sono stati pari a 68,5 milioni, a fronte di 286 interventi finanziati e 91 conclusi; il secondo programma, **“Cantieri in Comune”** (periodo 2015-2017), per opere segnalate dai Comuni già cantierate o cantierabili, con un finanziamento di 200 milioni di euro, per 137 interventi finanziati di cui 8 conclusi" (cfr. [Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello stato 2017](#)).

### **Programma di interventi infrastrutturali per piccoli Comuni fino a 3.500 abitanti (comma 7)**

Il comma 7 prevede, inoltre, l’assegnazione ad un **nuovo Programma di interventi infrastrutturali per piccoli Comuni fino a 3.500 abitanti** delle economie risultanti dai predetti programmi (“6000 Campanili” e “Nuovi Progetti di Intervento”). Più in particolare, si prevede che con **decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, si provvede alla ricognizione delle somme iscritte nel bilancio dello Stato, anche in conto residui, e non più dovute relative ai predetti programmi, con esclusione delle somme perente. Le somme accertate a seguito della predetta ricognizione sono mantenute nel conto del bilancio per essere versate all’entrata del bilancio dello Stato nell’anno 2019, qualora iscritte in bilancio nel conto dei residui passivi, e riassegnate ad apposito capitolo di spesa da istituire nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il finanziamento di un nuovo Programma di interventi infrastrutturali per piccoli comuni fino a 3.500 abitanti **per lavori di immediata cantierabilità per la manutenzione di strade, illuminazione pubblica, strutture pubbliche comunali.**

La **legge 18 aprile 1962, n. 168**, abrogata dall’art. 74 della legge n. 206 del 1985 (*Ratifica ed esecuzione del protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla commissione paritetica istituita dall’articolo 7, n. 6, dell’accordo, con protocollo addizionale, del 18 febbraio 1984 che ha apportato modificazioni al Concordato lateranense del 1929 tra lo Stato italiano e la Santa Sede*), disciplinava la costruzione e la ricostruzione di edifici di culto; in particolare, l’art. 4 della citata legge autorizzava l’ex Ministero dei lavori pubblici a concedere agli Ordinari diocesani

contributi costanti per 35 anni nella misura del 4 per cento della spesa riconosciuta ammissibile per la costruzione e per il completamento di chiesa parrocchiale, di locali da adibire ad uso di ministero pastorale o di ufficio o di abitazione del parroco. L'art. 7 della **legge 26 aprile 1983, n. 130** (legge finanziaria 1983) prevedeva, inoltre, il limite di impegno annuale dei suddetti contributi.

Gli articoli 38 e 20, rispettivamente, delle **leggi n. 843 del 1978 e n. 526 del 1982** hanno previsto per la concessione di tali contributi trentacinquennali un limite d'impegno di 1 miliardo di lire per ciascuno degli anni finanziari 1979-1984 nello stato di previsione dell'ex Ministero dei lavori pubblici (ora Ministero delle infrastrutture).

A favore degli **investimenti degli enti territoriali**, la **legge di bilancio 2019** (L. n. 145/2019) ha previsto, tra l'altro, diversi interventi riguardanti:

- l'istituzione di un **Fondo per gli investimenti degli enti territoriali** (commi 122, 123 e 126), con una dotazione di 2,78 miliardi di euro per il 2019, 3,18 miliardi di euro per il 2020, 1,26 miliardi di euro per il 2021, oltre a circa 28 miliardi di euro complessivi tra il 2022 e il 2033, mentre dal 2034 l'importo è fissato in 1,5 miliardi di euro;
- **contributi** da parte del Ministero dell'interno **ai comuni**, per un limite complessivo di 400 milioni di euro per il 2019, per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale (ripartiti con il decreto 10 gennaio 2019) (commi 107-114);
- **risorse per la messa in sicurezza del territorio**, per il periodo 2021-2033, pari a circa 8,1 miliardi di euro complessivi, assegnati dalle singole regioni e dal Ministero dell'interno ai **comuni** (commi 134-138).

### **Chiusura di determinati interventi infrastrutturali (comma 8)**

Il **comma 8** è volto garantire la realizzazione e il completamento degli interventi infrastrutturali nei comuni delle regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981, tra cui rientra l'intervento di completamento dell'asse stradale Lioni-Grottaminarda (articolo 86 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 - legge finanziaria 2003).

#### ***Il Commissario ad acta***

L'**articolo 86 della legge 27 dicembre 2002, n. 289** (legge finanziaria 2003, avente ad oggetto interventi per la ricostruzione nei comuni colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981) ha demandato al Ministero delle attività produttive la nomina di apposito commissario *ad acta* al fine di pervenire alla definitiva chiusura di tutti gli interventi infrastrutturali di cui all'articolo 32 della legge n. 219/1981 nelle aree delle regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria.

Con **decreto ministeriale del 21 febbraio 2003** è stato nominato il **commissario ad acta**. Con successivo decreto ministeriale del 21 dicembre 2005 il Ministro delle attività produttive, a completamento del programma complessivo di attività e in aggiunta alle funzioni già trasferite con il citato decreto ministeriale del 21 febbraio 2003, ha trasferito al commissario tutte le restanti attività connesse a vari progetti di infrastrutturazione ex art. 32 della richiamata legge n. 219 del 1981. In tale ambito, il commissario è stato individuato quale soggetto attuatore per il completamento della viabilità Lioni-Grottaminarda.

All'onere per il compenso del commissario e per il funzionamento della struttura di supporto composta da personale in servizio presso il Ministero delle attività produttive, per un massimo di 300.000 euro annui, si provvedeva ai sensi dell'art. 86, comma 3 della legge 289/2002, a valere sulle disponibilità del Ministero delle attività produttive di cui alla **contabilità speciale 1728**, versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione allo stato di previsione del predetto Ministero. Tale onere veniva ridotto dall'art. 49 del D.L. 83/2012 nel limite di euro 100.000, per ciascuno degli anni dal 2012 al 2018, gravante sulle disponibilità della **contabilità speciale 3250** (riguardante le risorse per le opere), intestata al commissario *ad acta*, provenienti dalla contabilità speciale 1728 di cui all'art. 86, comma 3, della legge 289/2002.

Con la **legge di bilancio 2018** (art. 1, comma 1139, della legge 205/2017), il Commissario *ad acta* nominato per la chiusura degli interventi infrastrutturali nelle aree colpite dal sisma del 1980-1981 è stato prorogato fino al 31 dicembre 2018, insieme all'obbligo in capo al medesimo commissario *ad acta*, previa ricognizione delle pendenze, di provvedere alla consegna di tutti i beni, trattazioni e rapporti in capo alle amministrazioni individuate, secondo le ordinarie competenze, con decreto interministeriale, emanato di concerto dai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico, e di presentare ai medesimi Ministri la relazione conclusiva dell'attività svolta (**art. 49, comma 2, del D.L. 83/2012**). Anche per il 2018, la legge di bilancio 2018 ha consentito la copertura dell'onere per il compenso a saldo e per il funzionamento della struttura di supporto del Commissario *ad acta*, nel limite di 100.000 euro, gravante sulle disponibilità della contabilità speciale 3250, intestata al commissario *ad acta*, provenienti dalla contabilità speciale 1728 di cui all'art. 86, comma 3, della legge 289/2002 (art. 49, comma 3, del D.L. 83/2012). In relazione agli interventi citati (ex art. 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219), al **Commissario *ad acta*** competono “oltre alle incombenze di natura tecnica, amministrativa ed economica ed al completamento funzionale della viabilità Lioni – Grottaminarda, la titolarità e la responsabilità personale su opere pubbliche rimaste incompiute, oggetto di utilizzazione impropria, di discariche di rifiuti tossici, di danneggiamenti e furti, di occupazione abusiva”. I **progetti** in essere **risultano pari a 76**, di cui **57 completati (75%) e 19 in corso (25%)**, per un finanziamento complessivo di circa **219,3 milioni di euro** di cui 109,2 milioni del MISE e 110,1 milioni del MIT (65,1 milioni) e della regione Campania (45 milioni). Nella **contabilità speciale 3250** del Commissario *ad acta* risultano **disponibili** al 28 dicembre 2018, **77,94 milioni di euro (Relazione del Commissario *ad acta* al 31 dicembre 2018, [Doc. CCXIX, n. 3](#))**.

Il **comma 8** prevede, in particolare, l'adozione di un **decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, che, anche sulla base della ricognizione delle pendenze di cui all'articolo 49, comma 2, del decreto legge 83/2012 (vedi *supra*), provvede ad individuare:

a) le **amministrazioni competenti che subentrano nei rapporti attivi e passivi della cessata gestione commissariale**, con relativa indicazione delle modalità e delle tempistiche occorrenti per l'avvio o il completamento degli interventi previsti;

- b) le **amministrazioni competenti cui trasferire gli interventi completati** da parte della gestione commissariale;
- c) i **centri di costo delle amministrazioni competenti** cui trasferire le risorse presenti sulla contabilità speciale n. 3250, intestata al commissario *ad acta*, provenienti dalla contabilità speciale n. 1728, di cui all'art. 86, comma 3, della legge 289/2002.

### **Completamento della infrastruttura viaria Lioni - Grottaminarda (comma 9)**

Il **comma 9** attribuisce alla **Regione Campania** la competenza per il completamento delle attività relative al “Collegamento A3 (Contursi) – SS 7var (Lioni) - A16 (Grottaminarda) – A14 (Termoli). Tratta campana Strada a scorrimento veloce Lioni-Grottaminarda”, subentrando nei rapporti attivi e passivi in essere.

**La regione Campania** è autorizzata alla **liquidazione delle somme spettanti alle imprese esecutrici**, utilizzando risorse finanziarie nella propria disponibilità, comunque destinate al completamento del citato collegamento. La stessa regione è autorizzata a provvedere alle occorrenti attività di esproprio funzionali alla realizzazione dell'intervento.

Si stabilisce che la regione Campania può affidare eventuali contenziosi all'Avvocatura dello Stato, previa stipula di apposita convenzione, ai sensi dell'art. 107, comma 3, del DPR 24 luglio 1977, n. 616.

**L'infrastruttura viaria Lioni - Grottaminarda** costituisce il completamento del collegamento, già in parte realizzato, tra la A16 Napoli - Bari e la A3 Salerno - Reggio Calabria e fa parte dell'itinerario più ampio Agropoli - Contursi - Grottaminarda - Termoli, che parte da Contursi Terme raggiungendo Lioni con la SS 691, nota anche come strada a scorrimento veloce Fondo Valle del Sele, prosegue fino a Grottaminarda (Strada a S.V. Lioni-Grottaminarda) e tramite la variante alla SS 90, può svilupparsi fino a collegare il basso Tirreno con l'Adriatico fino a Termoli. L'importo del progetto esecutivo in concessione ai Consorzi INFR.AV (1° lotto) e INFRASUD (2° lotto) è pari a 430 milioni di euro.

Il completamento dell'itinerario Contursi (A3) - Grottaminarda (A16) attraverso la realizzazione dei 20 km d'asse della Lioni - Grottaminarda, consentirà di connettere tutte le aree industriali della zona tra di loro e con le principali direttrici autostradali A16 e A3 verso il nord e verso i porti di Napoli, Salerno, Bari e Gioia Tauro e gli scali ferroviari ed intermodali

La struttura, finanziata a partire dal 2013 per un primo stralcio, rientrava negli schemi territoriali post terremoto Irpinia, ma mai era stata ricompresa nei relativi programmi realizzativi.

In particolare, con le delibera CIPE 62/11 e 27/12 sono stati stanziati, rispettivamente, 220 milioni su fondi FSC, gestiti dalla Regione Campania, e 70 milioni su fondi MIT, per i lavori di completamento funzionale in questione Lioni (S. Angelo) - Grottaminarda. Successivamente, con la delibera CIPE 54/2016 (Piano Operativo Infrastrutture FSC 2014 - 2020) si sono aggiunti 65 milioni di euro, per complessivi 360

milioni di euro (che includono ulteriori fondi regionali pari a 5 milioni di euro), restando da stanziare 70 milioni di euro, a carico del MIT in base all'[accordo Stato-Regione Campania](#) del 1° agosto 2008 (cfr. **Relazione del Commissario *ad acta* al 31 dicembre 2018, Doc. CCXIX, n. 3**).

### **Vigilanza sul completamento Lioni-Grottaminarda (comma 10)**

Il **comma 10** prevede l'emanazione di un **decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, per la **costituzione** di apposito **Comitato di vigilanza per l'attuazione degli interventi di completamento della strada a scorrimento veloce "Lioni-Grottaminarda"**, anche ai fini dell'individuazione dei lotti funzionali alla realizzazione dell'opera.

Si prevede, inoltre, che la **costituzione** ed il funzionamento del Comitato non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che ai cinque componenti, di qualificata professionalità ed esperienza, non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi spesa o altri emolumenti comunque denominati.

### **Riassegnazione delle risorse (comma 11)**

Il **comma 11** prevede la riassegnazione, ai fini degli effetti finanziari derivanti dalle previsioni di cui ai commi 8 e 9, delle risorse esistenti sulla **contabilità speciale n. 3250**, intestata al commissario *ad acta*, provenienti dalla contabilità speciale n. 1728, di cui all'articolo 86, comma 3, della legge n. 289/2002, alle amministrazioni titolari degli interventi (**Ministero delle infrastrutture, Ministero dello sviluppo economico e Regione Campania**), ove necessario mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato.

### **Agevolazione fiscale per l'esecuzione degli interventi (comma 12)**

Il **comma 12** prevede – per l'esecuzione degli interventi di cui ai commi 8 e 9 – l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 74, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 1990, n.76, recante "Testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982".

L'art. 74, comma 2, del D. Lgs. 76/1990 dispone che tutte le operazioni effettuate nelle regioni Basilicata e Campania e in tutta l'area industriale di Calaggio, ivi compreso il versante pugliese, in relazione alla realizzazione delle opere, comprese quelle di infrastrutturazione e di gestione delle aree industriali ed opere connesse fino alla consegna definitiva agli enti destinatari di cui all'art. 39 del D. Lgs. 76/1990, non sono considerate cessioni di beni e prestazioni di servizi agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, con l'osservanza degli obblighi di fatturazione e di registrazione. Non è consentita la variazione in diminuzione dell'imposta di cui all'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni.