

I temi di NT+ Il focus

# Ok del Governo al codice degli appalti: le 20 novità articolo per articolo

di Mauro Salerno

28 Marzo 2023

Grandi opere e infrastrutture, si cambia. Con il via libera finale da parte del Consiglio dei ministri al Dlgs di riforma del Codice appalti si apre l'ennesima nuova stagione dei contratti pubblici. Le nuove norme ([qui l'ultima versione del testo entrata in Consiglio dei ministri](#)) saranno in vigore dal primo aprile 2023, ma acquisteranno efficacia da luglio. Al di là delle normali contrapposizioni politiche, per gli operatori e le stazioni appaltanti a caccia di un minimo di stabilità per programmare gli investimenti, la speranza è che questa volta abbiano vita più lunga che in passato.

Qui le principali novità, in venti punti, seguendo l'ordine degli articoli

## 1. I principi: focus sul risultato - Articoli 1-12

Ci sono principi di fiducia e di risultato alla base della bozza del nuovo codice appalti. Oltre a segnare un cambio di passo rispetto al tradizionale leitmotiv della lotta alla corruzione, questi principi inseriti nei primi articoli del decreto vengono espressamente richiamati come criteri di interpretazione delle altre norme del codice e di risoluzione di conflitti con altri principi generali. Altri principi iniziali che danno l'idea della svolta sono quelli dell'autonomia negoziale (con divieto di prestazione gratuita imposto dalla delega), buona fede e affidamento. Per le stazioni appaltanti il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto.

## 2. Il Rup cambia nome e (in parte ruolo) – Art. 15

La scelta (perlomeno teorica) di spostare i fari dalla garanzia sulle procedure al raggiungimento del risultato comporterà un'innovazione anche per i funzionari delle stazioni appaltanti. Finora indicati come responsabili del procedimento, nel futuro prenderanno la nuova denominazione (e dunque il nuovo incarico) di responsabili del progetto. L'acronimo non cambia (Rup), ma è evidente il cambio di rotta che sarà alla base della nuova denominazione. Per non esagerare con le pressioni vengono introdotti anche dei responsabili delle varie fasi di gestione del progetto, fermo restando che al Rup resterà il compito di supervisione e coordinamento. Anche il nuovo principio di fiducia avrà riflessi sul ruolo del Rup. Nella riforma viene infatti precisato che l'azione del responsabile del progetto improntata a competenza e buona fede non potrà essere fonte di responsabilità. Inoltre, sempre in ossequio alla logica del risultato, nel nuovo codice viene inserito il principio secondo cui le procedure di affidamento devono concludersi entro termini predeterminati. La quantificazione di questi termini è stabilita da un allegato al decreto legislativo (allegato 1.3). Il tentativo è quello di dire basta

con le gare che durano anni. Sarà il tempo a dirci se funzionerà o se ci troviamo di fronte all'ennesima norma-manifesto. I compiti del Rup sono definiti nell'allegato 1.2 che assorbe anche le linee guida n.3 dell'Anac.3.

### **3. Spinta alla digitalizzazione - Articoli 19-26**

Forte spinta al digitale con il nuovo codice appalti. La riforma punta forte sul salto definitivo verso la gestione dei contratti pubblici attraverso piattaforme telematiche. Ovviamente anche ora la maggior parte delle gare pubbliche viene gestita in forma elettronica, ma la vera novità su cui scommette il nuovo codice è l'intera gestione digitale degli investimenti in appalti pubblici, con l'estensione del formato digitale a tutto il ciclo di vita dell'appalto: a partire dalla programmazione, con la richiesta dei codici Cup (codice unico del progetto) e Cig (codice identificativo di gara) fino all'esecuzione e alla conclusione del contratto. Il tutto - questa l'altra novità forte - dicendo addio al formato «.pdf». Dunque, senza più prevedere l'inserimento di documenti trasformati in digitale partendo da una base cartacea, ma prevedendo la gestione dell'intera attività in formato digitale, con l'acquisizione diretta dei dati dalle banche dati esistenti (il cosiddetto modello «machine to machine» o «nativo digitale»). La strategia per garantire questo obiettivo sarebbe quella di far gestire tutte le attività attraverso piattaforme telematiche interoperabili, facendo confluire tutte le informazioni su un portale unico, gestito dall'Autorità Anticorruzione, che diventerebbe così punto di riferimento nazionale per gli appalti con la banca dati che entrerà in funzione, però, dal 1 gennaio 2024. Nella Banca è conservato il fascicolo virtuale dell'operatore economico che riporta, tra l'altro, anche eventuali cause di esclusione. A decorrere dal mese di gennaio, attraverso specifiche tecniche di interoperabilità individuate dall'Agid, le stazioni appaltanti qualificate dovranno essere in grado di comunicare tutti i propri dati per via telematica, dal 1° luglio 2024 anche tutte le altre. Si tratta di un progetto ambizioso e non nuovo. Altri tentativi simili (chi non ricorda l'Avcpass?) sono rimasti largamente incompiuti. È uno sforzo più che apprezzabile, ma è chiaro che molto dipenderà dalla caduta degli steccati che oggi tengono separate e inaccessibili le informazioni conservate nelle varie banche dati. Questa volta a dar man forte all'obiettivo c'è qualche puntello in più. Innanzitutto l'inserimento del traguardo degli appalti digitali tra gli obiettivi da raggiungere attraverso il Pnrr. E poi la mannaia delle norme europee che prevedono l'obbligo di veicolare tutte le informazioni relative agli affidamenti attraverso soluzioni digitali a partire dal 25 ottobre 2023.

### **4. Tornano le opere prioritarie modello legge obiettivo - Art. 39**

Riprendendo i contenuti essenziali della legge n. 443 del 2001 (c.d. "legge obiettivo"), l'articolo stabilisce che la decisione di qualificare una infrastruttura come strategica e di preminente interesse nazionale è adottata dal Consiglio dei Ministri, la cui la proposta può essere rivolta o dai ministeri competenti, sentite le Regioni interessate oppure dalle Regioni sentiti i ministri competenti. La decisione del Consiglio dei Ministri viene adottata tenendo conto del rendimento infrastrutturale, dei costi, degli obiettivi e dei tempi di realizzazione dell'opera. Vengono inoltre previsti tempi ridotti per

l'approvazione dei progetti e l'istituzione di un Comitato speciale presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici dedicato all'esame di queste specifiche opere.

#### **5. Progettazione a due livelli, appalto integrato libero - Articoli 41-44**

Il nuovo codice formalizza l'addio al progetto definitivo. Con il nuovo sistema non ci sarà più spazio per livelli intermedi. «La progettazione in materia di lavori pubblici si articola in due livelli di successivi approfondimenti tecnici: il progetto di fattibilità tecnico-economica e il progetto esecutivo». Torna a pieno titolo l'appalto integrato che originariamente il vecchio codice aveva vietato, per poi recuperarlo in corsa tramite correttivi e decreti d'urgenza. Va infatti ricordato che il divieto di affidare lavori con appalto integrato è stato, oggetto di sospensione fino al 30 giugno 2023. Inoltre per gli appalti Pnrr-Pnc l'affidamento di progettazione ed esecuzione è già ammesso anche su progetto di fattibilità tecnico-economica (art. 48 Dl 77/2021). Il nuovo codice prevede di liberalizzare ulteriormente lo strumento dell'appalto integrato, stabilendo come uniche eccezioni all'utilizzo di tale procedura gli appalti aventi ad oggetto opere di manutenzione ordinaria sprovvisti di progetto esecutivo. L'offerta è valutata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'appalto integrato favorisce le procedure dei lavori nei piccoli e medi Comuni. Previsto l'obbligo di progettazione digitale (Bim) per le opere si valore superiore al milione di euro a partire dal primo gennaio 2025.

#### **6. Incentivi 2% più rapidi (e più alti per chi usa il Bim) ai tecnici Pa - Art. 45**

Il nuovo codice prevede che gli incentivi del 2% per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle amministrazioni vengano corrisposte direttamente al personale senza necessità di confluire nel fondo per l'incentivazione e poi essere erogate secondo le modalità della contrattazione collettiva decentrata. La nuova previsione è pensata per abbreviare tempi del pagamento delle somme al personale, garantendo in ogni caso la correlazione tra incentivo e funzione svolta. Altra novità, rivolta a favorire l'utilizzo del Bim, è che per il personale che si impegna nell'uso di tali strumenti avrà diritto a sfiorare del 15% il tetto massimo previsto per questo tipo di bonus.

#### **7. Semplificazioni: sottosoglia la deroga diventa regola - Articoli 48-55**

La riforma mette a regime le semplificazioni previste dai decreti legge 76/2020 e 77/2021. In pratica la nemesi perfetta per il codice del 2016 che si auto-proclamava come inderogabile: in questo modo la deroga finisce per diventare la regola. Per i lavori si prevede l'obbligo di ricorrere all'affidamento diretto fino a 150mila euro, a procedure negoziate senza bando con 5 inviti tra 150mila euro e un milione e a procedure negoziate senza bando con 10 inviti fino alle soglie Ue. In quest'ultimo caso c'è però la possibilità di ricorrere alle gare, anche senza «adeguata motivazione». Per servizi e forniture, inclusi i servizi di progettazione, sono previsti affidamenti diretti fino a 140mila euro e procedure senza bando oltre questa soglia e fino alle soglie Ue. Anche il controllo sul possesso dei requisiti nel caso degli affidamenti diretti viene parecchio semplificato, con una procedura che arriva a prevedere solo periodici controlli a campione. Discorso simile sulla disciplina del principio di rotazione, il cui rispetto è imposto dalla delega, ma che viene reso altamente flessibile. L'esclusione automatica delle

offerte anomale viene circoscritta ai soli affidamenti di lavori e di servizi (non, dunque, alle forniture) e fondata sul principio che siano le stazioni appaltanti a indicare (liberamente), nell'atto di indizione della procedura, uno dei tre metodi di esclusione automatica, descritti, anche matematicamente, in un allegato (II.2). Per accelerare il passaggio dalla gara all'esecuzione della prestazione viene poi esclusa l'applicazione del cosiddetto «stand still» (35 giorni di pausa dall'aggiudicazione al contratto). E si prevede la firma del contratto entro 30 giorni dall'aggiudicazione.

#### **8. Clausola di revisione prezzi obbligatoria- Art.60**

Torna un meccanismo ordinario di revisione prezzi all'interno del codice appalti. Quello presente all'articolo 106, comma secondo, del vecchio codice non si poteva definire ordinario visto che scattava con un'alea del 20% e copriva la metà dell'aumento intervenuto. La revisione scatterà se la variazione dei costi dell'opera sarà superiore al 5% dell'importo complessivo e coprirà l'80% della variazione: dunque si applicherà a costi in aumento, ma (ipoteticamente) anche al ribasso. Il lavoro sul testo approvato dal Governo a dicembre ha puntato a rendere più dinamico il meccanismo, accusato dalle imprese di essere troppo farraginoso. La nuova versione dell'articolo 60 lega la revisione prezzi agli indici Istat sui costi di costruzione per i lavori e agli indici dei prezzi al consumo, dei prezzi alla produzione dell'industria e dei servizi e agli indici delle retribuzioni contrattuali orarie per i contratti di servizi e forniture

#### **9. Qualificazione delle stazioni appaltanti-bis - Articoli 62 e 63**

Si torna a prevedere esplicitamente l'obbligo di qualificazione delle stazioni appaltanti, prevedendo anche direttamente nel codice delle soglie di gestione degli appalti in base al livello di competenza. Qui il riferimento è alle linee guida elaborate dall'Anac su cui sono però già piovute le critiche degli enti locali. I requisiti di qualificazione sono indicati nell'allegato II.4. L'elenco delle stazioni appaltanti qualificate è gestito dall'Anac, che stabilisce altresì le modalità attuative. L'ultima versione del codice ha previsto l'iscrizione di diritto nella sezione delle stazioni appaltanti qualificate dell'Anac di una serie di enti, tra cui i Comuni di grandi dimensioni. Ma non solo: anche le unioni di comuni, costituite nelle forme previste dall'ordinamento, delle Province e delle Città metropolitane. Mentre i Comuni capoluogo di provincia e delle Regioni sono iscritte con riserva. La riserva implicherà un controllo entro l'anno solare (e quindi entro il 30 giugno 2024) per la verifica sostanziale dei requisiti validi per le stazioni appaltanti qualificate.

#### **10. Qualificazione estesa a servizi e forniture - Art. 100**

Con una forte innovazione rispetto al passato il codice sceglie di disciplinare anche la qualificazione degli operatori economici per gli appalti di forniture e servizi, così da allineare la disciplina a quella degli appalti di lavori, dando vita a un sistema (a regime) unitario. Per consentire l'immediata operatività del nuovo Codice si prevede che al momento dell'entrata in vigore nulla cambi visto che a disciplinare la questione è l'allegato II.12 che riproduce sostanzialmente le disposizioni del Dpr n. 207 del 2010 (articoli da 60 a 91), riallineate e rese coerenti con le nuove disposizioni del Codice.

### **11. Solo fideiussioni digitali - Art. 106**

Diverse innovazioni riguarderanno anche il capitolo delle garanzie. Tra queste, merita sicuramente una segnalazione la scelta di rendere obbligatoria l'emissione digitale delle garanzie fideiussorie, che dovranno essere anche verificabili in via telematica presso la società emittente oppure gestite tramite piattaforme digitali. Agli occhi dei tecnici incaricati di riformare il codice, l'obbligatorietà del formato «nativo digitale» delle garanzie è un presupposto necessario per aumentare l'efficienza e la sicurezza del sistema, inseguendo l'obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi. In alternativa le imprese potranno sempre scegliere di prestare cauzione.

### **12. Recuperato il tetto del 30% al prezzo (art.108)**

Marcia indietro dopo le segnalazioni del Parlamento sulla cancellazione del tetto massimo del 30% al prezzo nelle procedure assegnate con l'offerta economicamente più vantaggiosa. Nel nuovo testo messo a punto dal Governo viene precisato che "per i contratti ad alta intensità di manodopera, la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento". Occhio vigile anche sui contratti legati all'acquisto di beni e servizi informatici che dovranno fare attenzione agli aspetti legati alla cybersicurezza e nel caso in cui siano coinvolti aspetto di sicurezza nazionale prevedere un punteggio massimo al prezzo confinato entro il limite del 10 per cento.

### **13. Torna il rating di impresa (ma ora si chiama reputazione) – Art. 109**

Il codice istituisce, presso l'Anac, un sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni delle imprese. Si tratta di una riedizione del vecchio e mai attuato rating di impresa previsto dal codice del 2016 (art. 83). Con qualche novità. A parte il cambio di nome (Reputazione dell'impresa) la più importante è il nuovo sistema di misurazione dell'affidabilità degli operatori farà parte del fascicolo virtuale delle imprese. Il meccanismo sarà gestito dall'Anac ed è fondato su requisiti reputazionali, valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità, l'impegno della stessa impresa sul piano sociale. La difficoltà, che aveva di fatto bloccato anche l'attuazione nel vecchio codice, sarà di bilanciare gli elementi di valutazione delle imprese con il mantenimento dell'apertura del mercato, specie con riferimento alla partecipazione di nuovi operatori. Va detto che il nuovo meccanismo non partirà subito. Né si sa a che fini verrà utilizzato. Deve essere attuato dall'Anac entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del codice, «anche tenendo conto dei risultati ottenuti nel periodo iniziale di sperimentazione».

### **14. Ok al subappalto a cascata - Art.119**

Rimanendo nell'ambito delle misure dedicate all'esecuzione del contratto un'altra novità di rilievo riguarderà il subappalto. In ossequio alle norme europee, con il nuovo codice diventa legittimo anche il subappalto a cascata. Cadranno dunque i limiti che al momento impediscono ai subappaltatori di subaffidare a loro volta i lavori ad altre imprese. La stazione appaltante potrà limitare questa prassi, ma con motivazioni specifiche da indicare nei documenti di gara. Per il resto, l'impianto generale

rimarrà quello attuale con la conferma delle tutele economiche e normative dei lavoratori e la responsabilità solidale dell'affidatario con il subappaltatore in merito agli obblighi di sicurezza.

### **15. Nuovo tentativo sul Ppp - Articoli 174-196**

La riforma appalti riordina la disciplina del Ppp facendo chiarezza sui vari modi in cui è possibile coinvolgere i privati. Si semplifica il quadro normativo, per rendere più agevole la partecipazione degli investitori mettendo il focus sul rischio operativo. Il nuovo codice dedica a questo modello l'intero IV libro dove all'articolo 175 si prevede che le pubbliche amministrazioni adottino «il programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato». Il ricorso al partenariato pubblico-privato è preceduto da un esame preliminare. «La valutazione si incentra sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, sulle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, sulla efficiente allocazione del rischio operativo, sulla capacità di generare soluzioni innovative, nonché sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale». Una novità è costituita dall'articolo 185, comma 1, che consente di porre a base di gara anche il solo progetto di fattibilità, stabilendo che sia il concessionario a predisporre il successivo livello di progettazione.

### **16. Messo a regime il Collegio consultivo tecnico – Articoli. 215-219**

Le norme sul Collegio consultivo tecnico (Cct) danno attuazione all'indicazione di rafforzare i metodi di risoluzione delle controversie tra stazione appaltante e imprese alternative ai ricorsi. L'istituto, temporaneamente introdotto dagli articoli 4 e 5 del Dl 76/2929 (decreto Semplificazioni) viene confermato come rimedio generale per dirimere sul nascere i possibili contenziosi tra committente e appaltatore che rischierebbero di pregiudicare l'esecuzione tempestiva e a regola d'arte del contratto. La creazione del Cct è obbligatoria per gli appalti sopra soglia per accompagnare l'esecuzione dell'appalto sin dal momento iniziale e per tutta la sua durata. Sostanzialmente, le norme mettono a regime il sistema già disegnato dal decreto Semplificazioni, così come integrato dalle linee guida predisposte dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate con il Dm Infrastrutture del 17 gennaio 2022. L'inosservanza delle pronunce (pareri o determinazioni) del Collegio consultivo tecnico è valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale e costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali; l'osservanza delle determinazioni del Cct, invece, è causa di esclusione della responsabilità del soggetto agente per danno erariale, salvo il dolo. Il rimedio è esteso agli appalti di servizi e forniture ed è posto un limite ai compensi spettanti ai singoli membri.

### **17. Ridimensionato il ruolo dell'Anac – Articoli 220 e 222**

C'è anche il riordino, ma si dovrebbe meglio dire il netto ridimensionamento delle competenze dell'Anac nel nuovo Codice. Tra le novità c'è la titolarità in via esclusiva della Banca dati nazionale dei contratti pubblici con l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, compreso l'elenco dei soggetti aggregatori, nonché l'Anagrafe degli operatori economici. L'Autorità però perde innanzitutto il ruolo

di regolazione del settore attraverso la "soft law" delle linee guida, mandata definitivamente in pensione. Rispetto al "periodo d'oro" dell'era Cantone, quando si faceva fatica a tenere il conto dei compiti assegnati all'Authority, l'Anac perde anche l'elenco e i poteri di controllo delle società in house oltre che il controllo sulle varianti, mentre guadagna la possibilità di comminare sanzioni, comprese tra 500 e 5mila euro, in caso di accertamento di violazione del codice nel corso dell'attività di vigilanza sul mercato. Il funzionamento del meccanismo delle sanzioni è rimesso alla definizione di un regolamento ad hoc da parte della stessa Autorità. L'eventuale irrogazione di una pecuniaria ha inoltre una ricaduta sul sistema di premialità per la qualificazione delle stazioni appaltanti. Altre pesanti sanzioni, comprese tra 500 e diecimila euro, potranno essere comminate a carico dei Rup, in caso di mancata o incompleta trasmissione delle informazioni utili all'implementazione della banca dati sugli appalti.

#### **18. Help desk a Palazzo Chigi nel primo anno di operatività – Art 221**

Il nuovo codice rafforza il ruolo della Cabina di regia in funzione presso la Presidenza del Consiglio. In particolare, oltre ai compiti di coordinamento, per i primi due semestri dall'entrata in vigore del codice viene prevista l'istituzione da parte della Cabina di Regia, di una struttura denominata "sportello unico di supporto tecnico" (cd. help desk) deputata ad effettuare un'attività di monitoraggio dell'attuazione della riforma, sostenendone l'attuazione e individuandone eventuali criticità.

#### **19. Primo passo indietro sulla digitalizzazione - Art.225**

Non scatterà più la mannaia prevista dallo schema del Codice per le Pa inerti sulla digitalizzazione. L'articolo 225 prevede infatti che entro il primo gennaio 2024 le Pa siano in regola con gli impegni della digitalizzazione, cioè siano pronte da un punto di vista tecnologico, e attivino percorsi di formazione per il personale e mettano in atto modelli organizzativi adeguati. Altrimenti, questa era la scure prevista dal codice approvato a dicembre dal governo, niente Cig. La nuova versione del testo ha però cancellato questo comma dell'articolo 225 sostituendolo con una formula che al contrario chiarisce che le norme sulla digitalizzazione entrano in vigore dal primo gennaio 2024.

#### **20. Stop all'affanno dell'attuazione**

Una delle grandi "invenzioni" del codice messo a punto dalla commissione del Consiglio di Stato e recepita in pieno dal governo è la «autoesecutività» del codice che si ottiene eliminando rinvii a regolamenti e altri atti attuativi e recependo invece le norme regolamentari e di secondo livello negli allegati al testo. In questo modo i 38 allegati finali del nuovo codice (all'inizio erano 35) consentono di fare pulizia delle vecchie norme di secondo livello stratificate nel tempo. In particolare sostituiscono 47 annessi alle direttive Ue, 25 allegati al codice del 2016, 17 linee guida Anac e 15 vecchi regolamenti attuativi di precedenti norme legislative, fra cui il regolamento del 2010 attuativo del codice De Lise. In tutto 104 atti di secondo livello che vengono mandati in archivio.

