

# Codice appalti, via libera alla riforma Senza gara il 98% dei lavori pubblici

## Consiglio dei ministri

Regole operative dal 1° luglio  
Spazio ad appalto integrato  
e affidamenti diretti

In base ai dati 2021, niente  
bandi per 18,9 miliardi  
di opere su un totale di 43,4

Le procedure d'emergenza adottate durante la pandemia per velocizzare gli appalti pubblici diventano strutturali. Il Consiglio dei ministri ha approvato il nuovo Codice degli appalti che si applicherà dal primo luglio. L'effetto collaterale, con l'innalzamento delle soglie oltre le quali è obbligatoria la gara, sarà che più del 98% dei lavori pubblici potrà essere affidato senza un procedi-

mento di aggiudicazione trasparente e aperto a tutti. È un mercato che vale 18,9 miliardi l'anno.

**Landolfi e Salerno** — a pag. 2-3

# Il Codice accelera i cantieri: appalti integrati e senza asta

**Consiglio dei ministri.** La riforma è una milestone del Pnrr: entrerà in vigore il 1° aprile ma sarà efficace a partire dal 1° luglio, mentre dal 2024 partirà la digitalizzazione delle procedure con la Banca dati Anac

## Flavia Landolfi

ROMA

Per i sostenitori si tratta del Codice taglia-burocrazia: un poderoso e gagliardo snellimento di molti lacci e laccioli che imbrigliavano la lunga catena degli affidamenti, a partire dal ridimensionamento delle gare. Per i detrattori è invece il Codice delle procedure emergenziali nate in epoca Covid e ora codificate, un colpo alla trasparenza e un altro alla concorrenza. Fatto sta che il nuovo Codice degli appalti pubblici, ereditato dal governo Draghi, elaborato in tre mesi di lavoro matto e disperato dal Consiglio di Stato sotto la regia di Luigi Carbo-

ne, modificato dal Parlamento, è arrivato a compimento. Il Consiglio dei ministri lo ha approvato definitivamente ieri nel secondo e ultimo round dopo il semaforo verde del 16 dicembre, sostenuto dal titolare delle Infrastrutture che ieri ha battezzato il testo come Codice Salvini.

Nella tempesta che agita le acque in cui naviga il raggiungimento degli obiettivi del Pnrr, l'approvazione del Codice è una buona notizia: è una delle riforme che l'Italia doveva portare a termine entro il 31 marzo per vedersi staccare l'assegno da 19 miliardi. E se sul resto si andrà ai tempi supplementari, su questo fronte la partita è chiusa. Non serviranno nemmeno i

decreti attuativi perché i 36 allegati che hanno sostituito ben 104 norme secondarie rendono il provvedimento immediatamente applicabile. Almeno sulla carta.

Molte le innovazioni, anche rispet-



to al primo provvedimento approvato in prima lettura da Palazzo Chigi. Tra i punti più delicati, che hanno scatenato diversi mal di pancia a imprese e giuristi, la questione dell'illecito professionale: la possibilità cioè di escludere le imprese dalle gare in base a elementi considerati gravi ma non passati in giudicato. Il testo approvato smussa gli angoli, inserisce la previsione di sentenze definitive o di primo grado, ma restano in piedi le misure cautelari e una certa dose di "autodeterminazione" delle stazioni appaltanti nel soppesare i profili delle imprese. È scettico Federico Titomanlio, segretario generale dell'Istituto grandi infrastrutture (Igi) che invece saluta il nuovo Codice apprezzandone «l'impostazione generale». Ma sugli illeciti professionali «prevedo possibili richiami da parte della Commissione europea o della Corte di giustizia Ue, alla stazione appaltante sono affidate competenze che non le competono».

Il "cuore" del nuovo Codice parla la lingua degli affidamenti diretti e delle procedure negoziate, con le gare derubricate a un ruolo residuale (si veda articolo in basso). In questo contesto torna in pista in pompa magna l'appalto integrato che il Codice precedente aveva espressamente vietato e che però era rientrato dalla finestra con la legislazione di emergenza e soprattutto con la corsia preferenziale del Pnrr. In sostanza le stazioni appaltanti qualificate potranno sottoscrivere contratti a un unico operatore per la progettazione ed esecuzione dei lavori sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica approvato. Oltre

a questo è previsto il ricorso per la conclusione dei lavori al subappalto a cascata senza alcun limite.

Tra le altre novità c'è poi, come ha anticipato ieri il Sole24Ore ieri, la riqualificazione delle stazioni appaltanti: con il nuovo testo limato dai tecnici le città metropolitane e i capoluoghi di provincia o di regione saranno inseriti di diritto negli elenchi speciali tenuti dall'Anac con riserva a un anno. Una previsione che però fa storcere il naso ad alcuni. Il timore è che si possa creare un effetto imbuto con l'ingolfamento delle procedure tutte in capo a uno stesso soggetto che dovrà così gestire i propri bandi e anche le procedure dei Comuni limitrofi più piccoli obbligate a rivolgersi a una qualificata per i lavori oltre i 500mila euro. Al di sotto di questa soglia il testo prevede mano libera: i sindaci dunque avranno la possibilità di ricorrere ad affidamenti diretti senza gara per tutti gli appalti di minore entità. Il Codice porta in pista, ma a decorrere dal prossimo anno, anche la digitalizzazione di contratti e procedure: dal 1° gennaio partirà la Banca nazionale dei contratti pubblici di Anac con un vincolo per il momento alle sole stazioni appaltanti qualificate ed esteso dopo 6 mesi a tutte le altre. Tema caldissimo per le imprese anche la revisione dei prezzi con un rimborso fissato all'80% della miglioramento e un'alea al 5 per cento.

C'è poi il tema dei settori speciali (acqua, gas, trasporto ed energia) che avranno le mani più libere. Così come i concessionari che non avranno più il vincolo di sottoporre a gara

l'80 per cento dei propri contratti. Infine il Codice prevede un dissenso costruttivo per superare gli stop degli appalti quando è coinvolta una pluralità di soggetti.

«Se le ultime modifiche al testo del Codice entrato in consiglio dei Ministri dovessero essere confermate significherebbe che si è fatto un grande lavoro venendo incontro ad alcune esigenze delle imprese. Restano però perplessità sulla concorrenza» dice **Federica Brancaccio**, presidente dell'Ance. Per Giuseppe Busia, presidente di Anac è un «bene l'impulso alla digitalizzazione degli appalti del nuovo Codice» ma avverte: «Attenzione a spostare l'attenzione solo sul "fare in fretta", che non può mai perdere di vista il "fare bene"». Delusa la Cna per «l'assenza di riferimenti alla specificità dei consorzi artigiani».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**IL GIURISTA**  
**Non è da escludere un intervento di Bruxelles sugli illeciti professionali: troppo arbitrio**  
Riqualificazione di diritto delle stazioni appaltanti di città metropolitane e capoluoghi

229

**IL NUOVO CODICE**

Sono 229 gli articoli del nuovo Codice dei contratti pubblici che dal 1 aprile sostituirà per intero il dlgs 50/2016



Peso:1-10%,2-48%,3-17%

**Il nuovo Codice degli appalti**

A cura di **Flavia Landolfi e Mauro Salerno**

**Semplificazioni**

**A regime le deroghe per i piccoli cantieri**

La bozza mette a regime le semplificazioni previste dai decreti legge 76/2020 e 77/2021. 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 1,075 milioni euro e procedure senza bando oltre questa soglia e fino alle soglie Ue. 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.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Progettazione**

**Appalto integrato libero e addio «definitivo»**

Il nuovo codice formalizza l'addio al progetto definitivo. Con il nuovo sistema non ci sarà più spazio per livelli intermedi. L'articolo 41 stabilisce che «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. Dopo le segnalazioni e le proteste dei progettisti, nel nuovo testo entrato in Consiglio dei ministri sono state recuperate le norme sul calcolo dei corrispettivi da porre a base di gara. Previsto l'obbligo di progettazione digitale (soluzioni Bim) per le opere si valore superiore al milione di euro a partire dal primo gennaio 2025.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Cause di esclusione**

**L'illecito professionale viene ammorbidito**

È uno dei capitoli più «roventi» del nuovo Codice e al centro anche di un certo dibattito tra giuristi e soprattutto tra le imprese di costruzione, contrarie a una norma «arbitraria» in merito agli illeciti professionali gravi. La prima versione dell'articolo 98 prevedeva che tra le cause di esclusione da bandi e procedure ricadano anche profili più vicini al «fumus» che non al giudizio definito e concluso almeno in primo grado. Il testo però lima le fattispecie e abroga per esempio la previsione che assegnava alle stazioni appaltanti la facoltà di escludere un operatore sulla base di «ogni altro atto o fatto dai quali si desuma la presenza di indizi gravi, precisi e concordanti che rendano evidente il ricorrere della situazione escludente». Le cause di esclusione si ammorbidiscono quindi e il Codice elenca tutti i reati per i quali dovranno essere applicate le norme sugli illeciti professionali.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Centrali di committenza**

**Mano libera ai Comuni sotto i 500mila euro**

È l'articolo 62 a dare mano libera ai piccoli Comuni di affidare lavori o acquisire forniture e servizi senza ricorso alla gara purché di valore massimo pari a 500mila euro. Il dispositivo in realtà assegna questa possibilità a «tutte le stazioni appaltanti» chiarendo però al comma successivo che «per effettuare le procedure di importo superiore alle soglie indicate dal comma 1, le stazioni appaltanti devono essere qualificate ai sensi dell'articolo 63 e dell'allegato II.4». La norma si incarica di precisare poi che per gli affidamenti al di sotto di quella soglia «l'Anac non rilascia il codice identificativo di gara (Cig) alle stazioni appaltanti non qualificate».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Anac**

**Dal 1° gennaio 2024 via alla Banca dati**

«L'Anac è titolare in via esclusiva della Banca dati nazionale dei contratti pubblici». Così l'articolo 22 del testo che assegna all'authority anti-corruzione la tenuta e la gestione della piattaforma digitale 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 clausole 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. Nel cervellone gestito da Anac dovranno poi essere conservate le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Stazioni appaltanti**

**Qualificate sulla carta grandi città e capoluoghi**

È una delle novità entrate in corsa nel nuovo Codice dopo i pareri parlamentari e le osservazioni di Corte dei conti e Conferenza unificata. E però rischia già di creare ingorghi nello «smaltimento» delle attività degli enti territoriali. Si tratta dell'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 le 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.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Caro materiali**

**Revisione prezzi legata agli indici sintetici Istat**

Torna un meccanismo ordinario di revisione prezzi all'interno del codice appalti. Quello presente all'articolo 106 del codice 2016 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.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Imprese**

**Qualificazione estesa a servizi e forniture**

Con una forte innovazione 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 (in futuro) unitario. Si annunciano novità anche per le Soa, visto che nell'ambito dei lavori, si prevede inoltre che a rilasciare l'attestazione di qualificazione siano nuovi organismi di diritto privato autorizzati dall'Anac, che andranno a sostituire le attuali società organismo di attestazione. 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 un allegato che riproduce le disposizioni del vecchio regolamento appalti rese coerenti con le nuove disposizioni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Le soglie**



**150mila**

**Affidamento diretto**  
Il testo del Codice prevede che entro questa soglia le stazioni appaltanti anche non qualificate ricorrano obbligatoriamente all'affidamento diretto degli appalti. Si tratta in sostanza della scelta di un contraente senza alcuna procedura competitiva. L'articolo 50 prescrive l'affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, «assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante».

**1 milione**

**La negoziazione**  
Dal 150mila euro al milione di euro del valore del contratto si prevede la procedura di negoziazione con cinque operatori. Il testo dell'articolo 50 recita così: «Procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro».

**5,3 milioni**

**La soglia comunitaria**  
È il tetto massimo stabilito dalla Ue per gli appalti di lavori entro il quale è possibile ricorrere alla procedura negoziata questa volta però con 10 operatori. In questo caso salta la previsione di dover necessariamente motivare l'eventuale ricorso alla procedura competitiva: il nuovo testo entrato in Consiglio dei ministri ieri non dispone più l'obbligo di adeguata motivazione per il ricorso alle gare. Entra invece la previsione prevista per la soglia precedente: e cioè l'individuazione dei concorrenti «in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici».

**500mila**

**I Comuni**  
È la soglia fissata entro la quale tutte le stazioni appaltanti non qualificate possono affidare senza gare appalti di lavori

**36**

**ALLEGATI AUTOESECUATIVI**  
Il nuovo Codice si autorenderà esecutivo, una novità per un dlgs di delega che normalmente prevede norme secondarie di attuazione

**104**

**LE ABROGAZIONI**  
Il Codice cancella 104 atti: 47 annessi delle direttive europee, 25 allegati al codice 2016, 17 linee guide dell'Anac e 15 regolamenti ancora vigenti.





**Lavori e servizi.**

Da aprile in vigore le nuove regole ma si entra nel vivo a luglio quando la disciplina diventerà efficace per tutti i procedimenti, anche quelli in corso



Peso:1-10%,2-48%,3-17%

# Niente gara per il 98,3% dei lavori pubblici

## Sotto soglia

In base agli ultimi dati Anac affidabili senza bando cantieri per 18,9 miliardi

**Mauro Salerno**

ROMA

È un numero che fa impressione in termini percentuali, ma colpisce anche in valori assoluti. L'entrata in vigore del nuovo codice appalti porterà in dote la definitiva messa a regime delle deroghe varate durante la pandemia per accelerare l'assegnazione degli appalti di piccolo e medio importo, innalzando le soglie oltre le quali il codice del 2016 imporrebbe una normale procedura di gara. Il risultato sarà che ben il 98,27% degli affidamenti nel campo dei lavori pubblici potrà essere assegnato, in via fiduciaria o attraverso una procedura negoziata senza bando. Dunque senza una gara ben pubblicizzata e aperta a tutti. Anche in termini assoluti, non si tratta di briciole. Parliamo di un mercato di 18,9 miliardi all'anno che rischia di finire per sempre nella zona grigia delle commesse assegnate al riparo di una vera concorrenza.

A fornire i dati di base è l'Anticorruzione. Nella sua ultima relazione annuale l'Anac ha calcolato che nel 2021 le stazioni appaltanti italiane hanno promosso 62.812 procedure per l'assegnazione di lavori pubblici, per un controvalore di 43,4 miliardi di euro. Di queste ben 61.731 procedure (che l'Anac rileva come richiesta

perfezionata di Cig, Codice identificativo di gara), pari appunto al 98,27% per un valore di 18,9 miliardi, sono relative a gare di importo inferiore a 5 milioni. Dunque al di sotto della soglia Ue di 5,38 milioni, che è la fascia di importo entro la quale il nuovo codice appalti impone l'affidamento diretto (fino a 150mila euro) e la procedura negoziata senza bando (con 5 o 10 inviti a seconda che le opere da eseguire valgano di meno o di più di un milione). Su questo punto va peraltro registrata una novità inserita nel testo entrato in Consiglio dei ministri, rispetto allo schema inviato all'esame del Parlamento. Mentre la formulazione del decreto approvato a dicembre prevedeva l'obbligo di ricorrere alle procedure semplificate, la nuova versione ammorbidisce il vincolo di procedere senza gara almeno per le opere di importo superiore al milione. Dal testo dell'articolo 50 è stato infatti cancellato il passaggio che permetteva il ricorso alle gare solo «previa adeguata motivazione». E dunque di fatto le scoraggiava, con un vincolo che sarebbe risultato addirittura maggiore a quello delle deroghe di emergenza che adesso vengono trasformate in regola ordinaria. Al dunque, per i piccoli cantieri il nuovo codice disegna sostanzialmente tre binari: affidamento diretto obbligatorio per gli ap-

palti al di sotto dei 150mila euro (il che vuol dire assegnazione a ditte di fiducia senza neppure bisogno di comparare due o tre preventivi per il 62,1% delle procedure e un controvalore di 3,3 miliardi di euro); procedura negoziata senza bando con cinque inviti per gli appalti fino a un milione e procedure negoziata senza necessità di bando con 10 inviti, ma con residua possibilità di scegliere la gara, per gli appalti di lavori tra uno e 5,38 milioni. In questo modo le scorciatoie varate in tempo di pandemia, con applicazione poi estesa fino al 30 giugno 2023, si trasformeranno in regole per il mercato ordinario senza soluzione di continuità. Una scelta ritenuta eccessiva dall'Autorità Anticorruzione e dalle imprese di costruzione che hanno più volte denunciato il rischio di ampliare il limbo dei contratti a scarso tasso di trasparenza.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**La novità: per le opere oltre il milione le Pa potranno scegliere la gara anche senza adeguata motivazione**

ANAC  
Autorità Anticorruzione e imprese di costruzione hanno denunciato il rischio di ampliare il limbo dei contratti a scarso tasso di trasparenza



Peso: 17%