

**Direzione  
Legislazione  
Opere Pubbliche**

**Principali novità  
normative e  
giurisprudenziali**

**Dal 28 aprile al 3 maggio**

## Provvedimenti e Atti Normativi

### **Convertito in legge il Decreto Pnrr4: tutte le disposizioni d'interesse per i lavori pubblici**

Sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 100 del 30 aprile 2024, è stata pubblicata la legge n. 56 del 29 aprile 2024, di conversione, con modifiche, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante *“Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”*

Il decreto convertito, che ha subito talune modifiche in Parlamento, contiene diverse disposizioni di interesse sui lavori pubblici, tra cui quelle relative alla governance per l’attuazione degli interventi PNRR ed ai termini di pagamento delle PA.

Di seguito, il commento del testo da parte della Direzione Legislazione Opere Pubbliche.

#### **Articolo 5 – Disposizioni urgenti in materia di alloggi universitari**

Al fine di assicurare il conseguimento entro il 30 giugno 2026 degli obiettivi della Missione 4, Componente 1, del PNRR relativa alla realizzazione di **nuovi posti letto destinati agli studenti universitari**, il **comma 1** della disposizione prevede la nomina, con DPCM ed entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge in esame, **di un Commissario straordinario, in carica fino al 31 dicembre 2026**, cui sono attribuiti, tra l’altro, i compiti e le funzioni di cui all’articolo 12, commi 1, secondo periodo, e 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. In ragione di tali attribuzioni, ove strettamente indispensabile per garantire le tempistiche PNRR, il Commissario provvede, mediante **ordinanza motivata, in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell’ordinamento, del d.lgs. 159/2011, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dal UE.**

#### **Articolo 6 – Disposizioni in materia di recupero e rifunionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata**

L’articolo 6, **comma 1**, prevede che **si proceda alla nomina di un Commissario straordinario** per assicurare la rapida realizzazione degli interventi – **non più finanziati con le risorse del PNRR** – di recupero, rifunionalizzazione e valorizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata; ciò, con l’obiettivo di aumentare l’inclusione sociale, supportare la creazione di nuove opportunità di lavoro per i giovani e le persone a rischio esclusione, aumentare i presidi di legalità e sicurezza del territorio e creare nuove strutture per l’ospitalità, la mediazione e l’integrazione culturale.

Al **Commissario**, nominato con DPCM entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, ed **in carica fino al 31 dicembre 2029**, sono attribuiti compiti ed i poteri di cui all'articolo 12, commi 1, secondo periodo, e 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, in ragione dei quali ha il potere di provvedere, mediante ordinanza motivata, **in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, del d.lgs. 159/2011, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dal UE.**

#### **Articolo 12- Ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e in materia di procedimenti amministrativi**

Il **comma 1 dell'articolo 12** prevede, in primo luogo, che, al fine di assicurare l'attuazione degli interventi, caratterizzati da un maggiore livello di avanzamento, **non più finanziati in tutto o in parte a valere sulle risorse del PNRR**, alle relative procedure di affidamento ed ai contratti i cui bandi o avvisi risultino già pubblicati alla data di entrata in vigore del provvedimento nonché, laddove non sia prevista la pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure ed ai contratti in cui, alla suddetta data, siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte, **continui ad applicarsi disciplina acceleratoria e semplificata prevista per gli interventi finanziati con le risorse del PNRR.**

La previsione, come chiarito dalla relazione illustrativa del provvedimento, risulta funzionale allo scopo di garantire continuità nell'applicazione della disciplina derogatoria, che, relativamente agli interventi in oggetto, ha già trovato applicazione con riferimento alla fase prodromica all'avvio delle procedure ad evidenza pubblica. Ciò, al fine di scongiurare eventuali ed indebiti ritardi nell'attuazione degli interventi causati dal mutamento della normativa di riferimento.

Il **comma 8** prevede che, con riferimento agli investimenti e agli interventi avviati a partire dal 1° febbraio 2020 ed ammessi a finanziamento, in tutto o in parte, a valere sulle risorse del PNRR, le disposizioni di cui all'articolo 47 e all'articolo 50, comma 4, del decreto-legge n. 77 del 2021 si applichino, con riferimento alle procedure afferenti ai **settori speciali** del Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 36/2023), esclusivamente a **quelle avviate successivamente alla data di comunicazione della concessione** del finanziamento.

Qualora, invece, **tali investimenti o interventi abbiano già beneficiato di contributi o di finanziamenti diversi dal PNRR**, le disposizioni anzidette trovano **applicazione** soltanto per le procedure di gara **avviate** dai soggetti attuatori **successivamente alla data di comunicazione della concessione** del finanziamento a valere, in tutto o in parte, sulle risorse del PNRR.

Sul punto, si ricorda che il menzionato articolo 47 reca, con riferimento agli appalti finanziati con le risorse PNRR/PNC, misure relative alle pari opportunità, generazionali e di genere, e per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, mentre l'articolo 50, comma 4, del citato dl 77/2021, sempre con

riferimento alla medesima tipologia di appalti, prevede l'inserimento obbligatorio nella documentazione di gara del premio di accelerazione in fase di esecuzione dei lavori.

La portata applicativa del comma 8 in esame sembrerebbe – letteralmente- riferita agli appalti finanziati con le risorse PNRR, esclusivamente ove banditi dai soggetti operanti nei settori speciali.

Il successivo **comma 10** modifica l'articolo 17, comma 2, del decreto – legge 19 settembre 2023, n. 124, **prorogando di un anno** il termine ivi previsto, che dal 31 dicembre 2023 viene portato **al 31 dicembre 2024**.

Si tratta della previsione secondo cui, al fine di realizzare gli obiettivi del PNRR e del PNC e supportare il **rilascio delle cauzioni che le imprese forniscono per l'esecuzione di appalti pubblici e l'erogazione degli anticipi contrattuali, la società SACE S.p.A., con riferimento alle garanzie su cauzioni, a condizioni di mercato può ricorrere a strumenti e tecniche di mitigazione del rischio e avvalersi di riassicuratori e contro-garanti del mercato privato, anche per ridurre i livelli di concentrazione degli impegni gestiti a valere sulle risorse disponibili rispettivamente sul Fondo** di cui all'articolo 1, comma 85, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, e sul Fondo di cui all'articolo 6, comma 9-quater, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, fermi restando i limiti massimi di impegno assumibili ai sensi della vigente normativa di riferimento.

Infine, **ai sensi del comma 15**, si prevede che, al di fuori dei casi previsti dagli articoli 12 e 13 del decreto-legge n. 77/2021 (relativi, rispettivamente, all'esercizio dei poteri sostitutivi ed al superamento del dissenso), e qualora sia strettamente necessario al fine di assicurare il rispetto degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, con DPCM, possano essere attribuiti **ai sindaci, ai presidenti delle province e ai sindaci metropolitani** – in qualità di soggetti attuatori – *inter alia*, **i poteri previsti per la realizzazione degli interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica** dall'articolo 7-ter del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22. L'estensione dei poteri derogatori anche agli interventi ricompresi nel PNC è frutto di una modifica apportata al testo in sede di conversione in Parlamento.

In caso di adozione del DPCM, ai fini dell'attuazione degli interventi si applicano altresì le disposizioni di semplificazione previste per la realizzazione degli interventi di edilizia scolastica dall'articolo 24, commi 3 e 4, del decreto – legge 24 febbraio 2023, n. 13.

Si tratta dei **poteri di deroga al Codice dei Contratti Pubblici**, fatto salvo il rispetto di alcune disposizioni del Codice previgente (principi generali in materia di aggiudicazione ed esecuzione, criteri ambientali minimi e conflitti d'interesse), del Codice Antimafia (d.lgs. 159/2011), dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE nonché delle norme in materia di subappalto.

Il nuovo comma 16-quater, introdotto in sede di conversione, concerne la digitalizzazione degli appalti pubblici.

La disposizione prevede che in via transitoria, fino al 31 dicembre 2025, l'Agenzia per l'Italia digitale (AgId) è autorizzata a rilasciare la certificazione delle piattaforme di approvvigionamento digitale di cui all'articolo 26 del codice dei contratti pubblici del codice dei contratti, sulla base delle autodichiarazioni presentate dai soggetti gestori delle piattaforme, attestanti la conformità delle medesime ai requisiti di cui all'articolo 22, comma 2, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023.

Si ricorda che, a far data dal 1° gennaio 2024, tutti gli affidamenti devono essere gestiti per mezzo di **piattaforme di approvvigionamento digitale**, consistenti nell'insieme dei servizi e dei sistemi informatici, interconnessi e interoperanti, utilizzati dalle stazioni appaltanti per svolgere le fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, assicurando in questo modo la totale digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici.

Prima della modifica introdotta in sede di conversione, il procedimento di certificazione riguardava le Piattaforme che desideravano ottenere la "Dichiarazione di conformità di piattaforma". Questo processo doveva seguire la determinazione n. 334/2023 del 27 dicembre 2023, e coinvolgeva i componenti, i titolari, sia pubblici che privati, e i gestori delle piattaforme, in base al nuovo Codice degli Appalti. Tale procedura prevedeva, in estrema sintesi, la presentazione di una istanza di parte, un'istruttoria da parte di AgId e l'intervento di soggetti certificatori esterni.

Con le norme in commento si passa, dunque, all'autocertificazione del possesso dei requisiti, fino al 31 dicembre 2025.

I parametri, che, ai sensi del citato articolo 22, devono essere rispettati ai fini della certificazione, consistono in:

- a) redazione o acquisizione degli atti in formato nativo digitale;
- b) pubblicazione e trasmissione dei dati e documenti alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici;
- c) accesso elettronico alla documentazione di gara;
- d) presentazione del documento di gara unico europeo in formato digitale e interoperabilità con il fascicolo virtuale dell'operatore economico;
- e) presentazione delle offerte;
- f) apertura, gestione e conservazione del fascicolo di gara in modalità digitale;
- g) controllo tecnico, contabile e amministrativo dei contratti anche in fase di esecuzione e gestione delle garanzie.

## **Art. 19 - Disposizioni per l'attuazione della Misura 5 - Componente 2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore del PNRR in materia di sport e inclusione sociale**

Con il comma 1 dell'articolo in esame, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi della Missione 5, Componente 2, investimento 3.1 «Sport e inclusione sociale» del PNRR, per gli interventi relativi all'impiantistica sportiva finanziati in tutto o in parte con fondi PNRR", viene consentito al Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri di autorizzare i soggetti attuatori **all'utilizzo dei ribassi d'asta** nell'ambito del medesimo intervento nel quale sono stati registrati, **anche per fronteggiare l'incremento dei prezzi.**

## **ART. 40 - Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni**

Il comma 1 dell'articolo in **commento riduce, da quarantacinque a trenta giorni dalla notifica, il termine entro il quale le stazioni appaltanti possono rifiutare le cessioni dei crediti da corrispettivo di appalto, concessione e concorso di progettazione.** La disposizione è, dunque, volta a rendere più spedita la cessione dei crediti derivanti da transazioni commerciali, che diventa efficace e opponibile una volta trascorsi 30 giorni di silenzio/inazione da parte della stazione appaltante, contribuendo così all'attuazione della Riforma 1.11 del PNRR (Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie), Misura M1C1-72-*quater*.

Per maggiori dettagli, visitare il portale ANCE [qui](#).

## **Appalti pubblici e affidamenti sottosoglia: i chiarimenti del MIT sulla garanzia definitiva**

Il Supporto Giuridico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il [Parere n. 2174/2024](#) ha fornito, con riferimento alle **procedure negoziate sotto la soglia comunitaria**, importanti chiarimenti relativi alla corretta applicazione della **garanzia definitiva**.

Di seguito, l'analisi della pronuncia da parte della Direzione Legislazione Opere Pubbliche.

La richiesta di parere è stata presentata da una stazione appaltante la quale, con particolare riferimento alle procedure negoziate di cui al nuovo Codice dei contratti (D.Lgs. 36/2023, art. 50, c. 1, lett. c), d) ed e)), ha richiesto se la garanzia definitiva nelle procedure sotto soglia:

- debba essere costituita, dall'operatore economico, **sempre in misura pari al 5% del valore contrattuale** al netto dell'IVA a prescindere dal verificarsi delle casistiche indicate all'art. 117, comma 2 ;
- **possa essere oggetto di riduzione**, in presenza delle certificazioni indicate dall'art. 106, comma 8.

Il MIT, relativamente ai quesiti, ha risposto specificando che, nella ipotesi ventilata, il valore della garanzia definitiva sarà pari al 5% dell'importo contrattuale, non trovando pertanto applicazione sia l'art. 117, c. 2, che l'art. 106, c. 8, D.lgs. 36/2023.

Richiamando anche il contenuto della Relazione Illustrativa al Codice (p. 80), il MIT ha ricordato che, la disciplina di cui all'art. 53 del D.lgs. 36/2023, si giustifica per l'**"intento di semplificazione dell'esecuzione dei contratti di importo inferiore alle soglie europee"**.

Per maggiori dettagli, visitare il portale ANCE [qui](#).

### **Convegno AICQ 31 maggio 2024 "Come il Codice dei contratti pubblici aiuta ad innovare ed a gestire processi sostenibili nella realizzazione delle infrastrutture"**

La giornata è articolata in **3 sessioni**:

- I riflessi dei **sistemi di gestione**, del **digitale**, della **sostenibilità** e le verifiche preventive sulla **qualità del progetto**
- I riflessi dei sistemi di gestione, del digitale, della sostenibilità e le verifiche preventive sulla **qualità del costruito**
- Come **governare le innovazioni** e come valorizzare i confronti con altri settori

I relatori, sulla base delle esperienze maturate nelle proprie Organizzazioni, focalizzeranno l'attenzione sull'utilità di applicare il Sistema BIM, le norme sulla sostenibilità, sul risk management e sui sistemi di gestione (qualità, ambiente, salute e sicurezza) nella progettazione e nella costruzione delle infrastrutture.

Il convegno avrà inizio alle ore 9, la partecipazione è libera e gratuita previa iscrizione al seguente <https://forms.gle/PB7QHgCSYpSsBG6MA>

Saranno riconosciuti 5 crediti formativi per gli Ingegneri.

Per maggiori dettagli e informazioni consultare il portale ANCE [qui](#).

## Focus Giurisprudenza

### Cassazione Civile, Sez. I, 18 marzo 2024, n. 7160

La Suprema Corte di Cassazione, nella sentenza in commento ha avuto ragione di ritenere che: nel caso in cui il debitore sia una P.A., la **disciplina sui ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali ex D.Lgs. 231/2002 prevale sulla normativa speciale della contabilità pubblica**.

Precisamente, la Corte ha mosso le proprie motivazioni evidenziando che nel caso *de quo*, *ratione temporis*, si debbano applicare le disposizioni di cui all'originaria formulazione del D.Lgs. n. 231 del 9.10.2002, emanato in attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (il "considerando" n. 22 della direttiva 2000/35/CE - richiamato in premessa dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18.11.2020 nella causa C-299/19 - così recita: "*la presente direttiva disciplina tutte le transazioni commerciali a prescindere dal fatto che esse siano effettuate tra imprese pubbliche o private o tra imprese e autorità pubbliche, tenendo conto del fatto che a queste ultime fa capo un volume considerevole di pagamenti alle imprese (...)*").

Pertanto, le disposizioni di cui alla formulazione del D.Lgs. n. 231/2002 **sono applicabili** (ex art. 11, 1° co., del medesimo decreto legislativo) ai **contratti conclusi a decorrere dall'8.8.2002** e dunque di cui alla formulazione antecedente alle novità introdotte in primo luogo e a decorrere dall'1.1.2013 con il D.Lgs. n. 192 del 9.11.2012.

Invero, nella parte motiva della sentenza in commento, la Corte fa ampio richiamo alle previsioni dell'art. 2, rubricato "*definizioni*", dell'art. 3, rubricato "*responsabilità del debitore*", dell'art. 4 rubricato "*decorrenza degli interessi moratori*", nonché in ultimo dell'art. 5 rubricato "*saggio degli interessi*", nonché, alla pronuncia della Corte di giustizia laddove (al paragrafo n. 54) testualmente riporta: "*l'esclusione di una parte non trascurabile delle transazioni commerciali, vale a dire quelle relative agli appalti pubblici di lavori, dal beneficio dei meccanismi di lotta contro i ritardi di pagamento previsti dalla direttiva 2000/35, da un lato, contrasterebbe con l'obiettivo di tale direttiva, enunciato al suo considerando 22, secondo cui la stessa deve disciplinare tutte le transazioni commerciali, a prescindere dal fatto che esse siano effettuate tra imprese pubbliche o private o tra imprese e autorità pubbliche. Dall'altro lato, una siffatta esclusione avrebbe necessariamente la conseguenza di ridurre l'effetto utile dei suddetti meccanismi, anche rispetto alle transazioni che possono coinvolgere operatori provenienti da diversi Stati membri*".

Al termine dell'ampia ricostruzione normativa (sia nazionale che comunitaria), la Corte ha confermato che **la disciplina dettata dal D.Lgs. 231/2002 prevale sulla normativa speciale della contabilità pubblica**, facendo richiamo anche ad una



pronuncia delle sezioni unite laddove hanno chiarito che rientrano nella nozione di transazione commerciale, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 231 del 2002, anche le prestazioni sanitarie delle strutture private accreditate col S.S.N. erogate agli assistiti in base ad un contratto - accessivo all'accredimento - concluso in forma scritta con la P.A. dopo l'8 agosto 2002, avente la natura di contratto a favore di terzi ad esecuzione continuata e contenente la previsione dell'obbligo di pagamento di un corrispettivo, la cui ritardata esecuzione comporta il riconoscimento degli interessi moratori ex art. 5 del D.Lgs. citato (cfr. Cass. sez. un. 14.12.2023, n. 35092).