

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(Dir. P.C.M. 16 GENNAIO 2013 – G.U. 12 APRILE 2013, N. 86)

Titolo: Schema di decreto legislativo recante: “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”.

Amministrazione proponente:¹ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Sommario

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI.....	2
A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.....	2
B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio e lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo	29
C) Descrizione degli indicatori che consentiranno successivamente di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.....	31
D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.	32
SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO.....	33
SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE (“OPZIONE ZERO”).....	42
SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO	42
SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA, PROPOSTA E VALUTAZIONI DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI	45
A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta	45
B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.....	55
C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi a carico di cittadini ed imprese. 55	
D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.	55
SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE	56
SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO	56
A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.....	56
B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.....	57
C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.	57
D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.....	57
E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio da considerare ai fini della VIR.....	57
SEZIONE 8 – Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea	57
Allegato 1- Risultati della consultazione dei RUP	
Allegato 2 – Provvedimenti attuativi d.lgs. 50/2016	
Allegato 3 – Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici (schede sintetiche MIT)	

¹ La presente Relazione è stata redatta con il supporto del Nucleo AIR del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del consiglio dei ministri.

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

La legge 28 gennaio 2016, n. 11, ha conferito al Governo la delega per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

In attuazione della suddetta delega il Governo ha adottato il decreto legislativo 8 aprile 2016, n. 50, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici.

A quasi un anno dalla sua adozione il Governo ha ritenuto opportuno e necessario avvalersi della facoltà concessagli dal comma 8 dell'articolo 1 della citata delega, che lo autorizza, entro un anno dalla data di entrata in vigore del nuovo Codice, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega, ad adottare un decreto legislativo recante disposizioni correttive.

L'intervento normativo proposto reca modifiche al Codice dei contratti pubblici – di seguito Codice – mirate a perfezionarne l'impianto normativo senza intaccarlo, con lo scopo di migliorarne l'omogeneità, la chiarezza e l'adequatezza, in modo da perseguire efficacemente gli obiettivi di semplificazione, riduzione degli adempimenti, miglioramento di accesso al mercato da parte delle PMI, partecipazione dei portatori di interesse, miglioramento della qualità della spesa, professionalizzazione e riduzione delle stazioni appaltanti, contenimento del contenzioso, miglioramento della trasparenza, lotta alla corruzione², definiti dalla stessa legge delega.

L'esame dei problemi riscontrati a seguito dell'entrata in vigore del Codice deve tener conto della attuazione ancora parziale dello stesso (cfr. All. 2). L'attuazione non ancora completa delle disposizioni del Codice incide, infatti, sulla valutazione dei relativi effetti, che non può che essere parziale, anche a motivo delle previsioni con efficacia temporanea previste dallo stesso per la fase transitoria.

Peraltro, il Consiglio di Stato, nel rendere il parere sullo Schema di decreto legislativo recante "Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione", ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n. 11, a pagina 42 ha rilevato che *"i correttivi conseguono un effetto utile se intervengono dopo un ragionevole periodo di applicazione pratica, necessario per una compiuta verifica di impatto della regolamentazione. Nel caso di codificazioni settoriali, specie se, come in questo caso, vi sono numerosi regimi transitori, un periodo ragionevole di osservazione è almeno biennale. Sicché, l'obiettivo del correttivo rischia di essere vanificato se viene previsto un periodo troppo breve. Sotto tale profilo, questo Consiglio esprime l'auspicio che il Governo possa sensibilizzare il Parlamento in ordine a un allungamento da uno a due anni del termine per i correttivi"*.

Per consentire comunque, nonostante gli stringenti vincoli temporali, una adeguata base informativa a supporto dell'elaborazione delle disposizioni correttive del Codice, si è ritenuto indispensabile utilizzare una pluralità di fonti informative e strumenti volti alla *"ricognizione sullo stato di attuazione del (...) codice e sulle difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti nella fase di applicazione"*³, riassumibili come segue:

² Cfr. Analisi Impatto della Regolazione annessa alla L. 11/2016.

³ Cfr. art. 212, lett. a) del d.lgs 50/2016.

- a) Si è proceduto all'esame delle criticità emerse nel corso della audizioni parlamentari (cfr. *infra*, punto 2);
- b) la Cabina di regia ha svolto una pre-consultazione sulle criticità operative con le sole stazioni appaltanti;
- c) sulla base del confronto avvenuto nell'ambito della Cabina di regia è stata svolta una consultazione rivolta ai RUP (cfr. *infra*, punto 3) e sez. 2);
- d) è stata svolta una consultazione con le principali categorie di soggetti destinatari delle disposizioni correttive del codice (cfr. sez. 2).

Lo sforzo compiuto nel realizzare - anche con modalità diverse e nonostante i limitati tempi a disposizione - più consultazioni rivolte a soggetti diversi, è motivata dalle considerazioni sopra esposte, relative al limitato intervallo temporale intercorso dall'adozione del d.lgs. 50/2016, nonché dalla volontà di garantire la più ampia partecipazione dei diversi interessi coinvolti in vista dell'elaborazione delle disposizioni correttive del codice, il che supplisce anche ad una valutazione maggiormente basata sulle evidenze attuative.

Nel seguito di questa sezione, dopo aver fornito alcuni dati relativi alle procedure di affidamento, si riporta una sintesi delle criticità rappresentate dagli *stakeholders* nel corso delle audizioni parlamentari svolte in riferimento allo stato di attuazione e alle ipotesi di modifica della nuova disciplina sui contratti; successivamente, si fornisce una sintesi dei problemi rilevati dai RUP nel corso dei primi mesi di attuazione del codice.

1) Dati di contesto sulle procedure di affidamento dei contratti pubblici

Nel 2016 il numero di procedure di affidamento di importo pari o superiore a 40.000 euro si è attestato attorno alle 111 mila unità, per un valore totale di circa 104 miliardi di euro⁴. Tali risultati evidenziano, nel complesso, una riduzione delle procedure del 16% nel numero e del 13% in valore rispetto al 2015.

Tabella 1 - Procedure di affidamento di importo uguale o superiore a 40.000 € per tipologia di settore e contratto - Anni 2015 e 2016

Tipologia di servizio	Numero CIG			Importo complessivo (Mln €)		
	2015	2016	Var. %	2015	2016	Var. %
Settori ordinari						
Forniture	36.684	32.337	-12%	27.174	31.478	16%
Lavori	35.262	24.298	-31%	15.331	12.817	-16%
Servizi	39.067	35.044	-10%	40.006	34.716	-13%
Totale	111.013	91.679	-17%	82.511	79.011	-4%
Settori speciali						
Forniture	7.070	6.593	-7%	11.565	7.812	-32%
Lavori	4.974	3.923	-21%	8.095	6.893	-15%
Servizi	9.849	8.917	-9%	17.730	10.142	-43%
Totale	21.893	19.433	-11%	37.390	24.847	-34%
Totale settori						
Totale generale	132.906	111.112	-16%	119.901	103.858	-13%

Fonte: elaborazioni su dati ANAC

⁴ I dati riportati in questo paragrafo, cortesemente forniti dall'ANAC e da considerarsi provvisori, sono basati sulle informazioni presenti nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) gestita dall'ANAC. I dati sono aggiornati al quadrimestre successivo rispetto a quello d'indagine, ad eccezione dell'ultimo quadrimestre 2016, aggiornato a metà febbraio 2017. Per tale ragione, il dato riferito all'ultimo quadrimestre 2016 è da considerarsi non "consolidato", in quanto potrebbe ricomprendere CIG non perfezionati, cancellati o gare andate deserte che devono ancora confluire o essere eliminati dalla BDNCP.

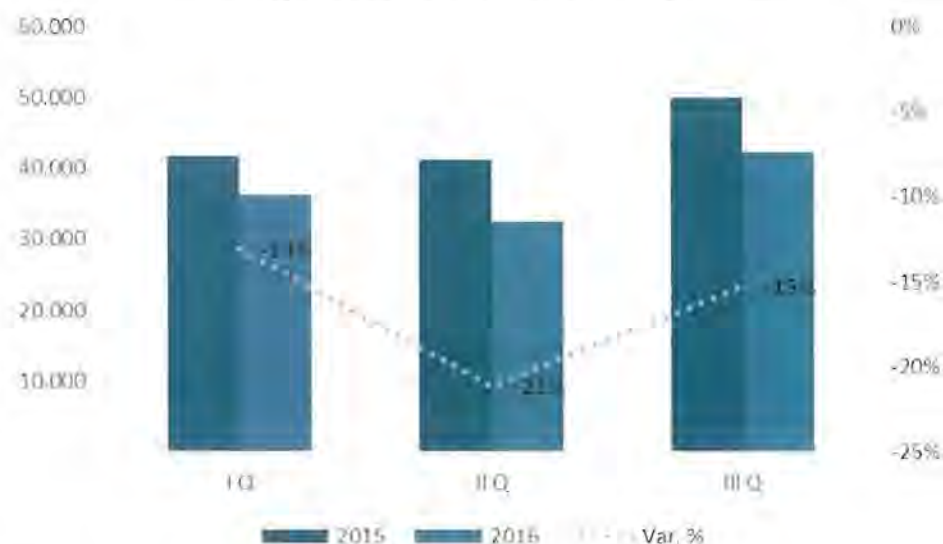
Tutti i dati e gli importi a base d'asta (da non confondere con l'importo contrattuale che tiene conto del ribasso di aggiudicazione) fanno riferimento alle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo a base di gara pari o superiore a 40.000 euro) c.d. "perfezionate" per le quali cioè è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte) o è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate). Per questa ragione, l'analisi potrebbe non ricomprendere alcuni appalti, anche di grande importo, che non risultano ancora perfezionati nella BDNCP. Occorre, inoltre, precisare che, per ragioni di omogeneità e rappresentatività, sono state escluse le procedure relative: ai bandi aventi ad oggetto servizi finanziari ed assicurativi, poiché per questi appalti le stazioni appaltanti spesso indicano un importo che non può essere considerato quello effettivo dell'appalto; ai bandi che, pur presenti nel sistema di monitoraggio dell'ANAC, non rientrano tra i contratti pubblici "classici" (scelta del socio privato nella società mista, affidamento diretto a società in house, affidamento diretto a società raggruppate/consorziate o controllate nelle concessioni di lavori pubblici); ai bandi relativi ad adesioni a convenzioni/accordi quadro, in quanto la loro inclusione nell'insieme di analisi, considerando la contemporanea presenza dei bandi "a monte" per la stipula di convenzioni/accordi quadro, produrrebbe una duplicazione degli importi; ai bandi che risultano essere stati annullati, cancellati o andati deserti. Si precisa, inoltre, che la data di riferimento è quella di pubblicazione risultante dal Sistema Informativo Monitoraggio Gare (SIMOG).

La distribuzione temporale delle procedure suggerisce che il trend negativo registrato nel 2016 ha risentito, almeno in parte, del periodo di assestamento che ha seguito l'entrata in vigore del nuovo Codice.

Dai grafici che seguono emerge, infatti, come la riduzione delle procedure (Grafico 1) e, in modo ancora più marcato, degli importi (Grafico 2) si siano concentrate nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore del Codice (19 aprile 2016), riflettendo un "effetto incertezza" derivante dalla prima fase di applicazione delle nuove regole (in merito, alcuni osservatori hanno parlato di "shock da innovazione"⁵). Il calo maggiore si è infatti registrato nel secondo quadrimestre, dove la flessione ha raggiunto il 21% in numero e 31% in valore rispetto allo stesso periodo del 2015. La riduzione è proseguita anche nei mesi successivi, ma con una netta riduzione dell'intensità (-15% nel numero e -3% nell'importo).

Come si illustrerà più in dettaglio nel seguito, le procedure che hanno subito le maggiori riduzioni, in numero e in importo, sono quelle relative ad appalti sotto i 5 milioni mentre, con riferimento alle stazioni appaltanti, sono i Comuni ad aver pagato il maggior prezzo allo "shock da innovazione". In sostanza, si può affermare che le stazioni appaltanti con un maggior consolidato amministrativo, individuabili in Regioni, centrali di committenza, enti concessionari di infrastrutture stradali, Città metropolitane, hanno meglio retto alle innovazioni introdotte dal nuovo codice.

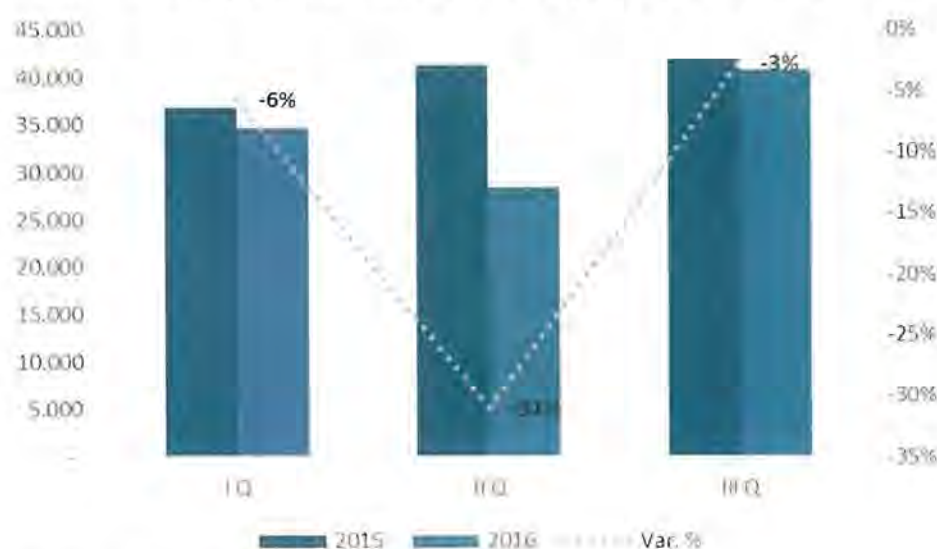
Grafico 1 - Numero di procedure di affidamento di importo uguale o superiore a 40.000 €, per quadrimestre - Anni 2015 e 2016



Fonte: elaborazioni su dati ANAC

⁵ Cfr. ANCE (2017), Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni - Gennaio 2017, a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi, p. 11.

Grafico 2 – Importo complessivo delle procedure di affidamento di importo uguale o superiore a 40.000 €, per quadrimestre (Mln di €) - Anni 2015 e 2016



Fonte: elaborazioni su dati ANAC

Ciò premesso, il trend negativo registrato nel 2016 evidentemente testimonia anche alcune difficoltà applicative del nuovo Codice. Una lettura più approfondita dei dati a disposizione può quindi supportare, accanto all'analisi dei contributi forniti dai principali *stakeholders* (cfr. Sezione 2), l'individuazione dei principali nodi da affrontare in sede di Correttivo.

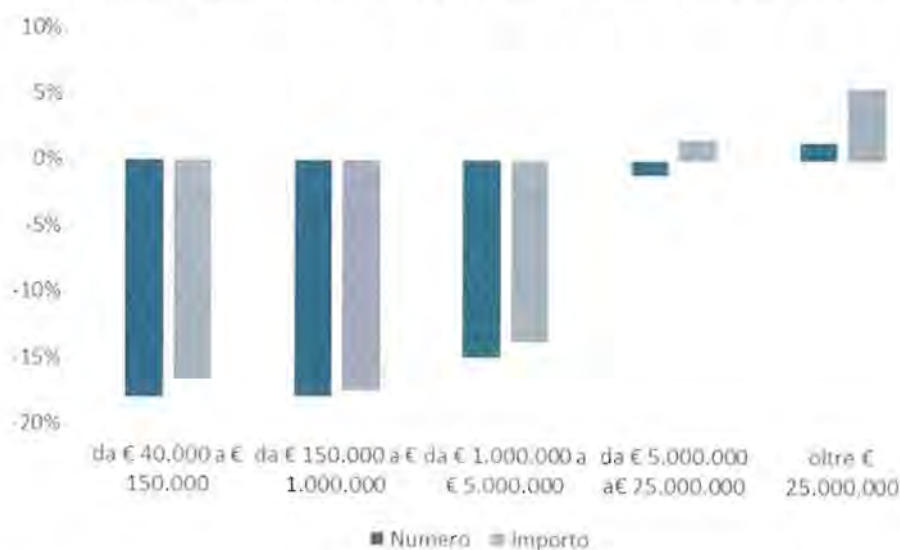
Dai dati emerge, ad esempio, che la contrazione ha riguardato in misura differenziata i diversi settori (Tabella 1). Infatti, i settori ordinari hanno registrato, a fronte di una riduzione delle procedure del 17%, una diminuzione in valore di appena il 4%. I settori speciali, viceversa, pur evidenziando una riduzione delle procedure più contenuta, hanno registrato una diminuzione in valore del 34%.

Per quanto riguarda la tipologia di appalto, per entrambi i settori il calo ha interessato in misura maggiore i lavori, soprattutto in termini di numerosità di procedure (-31% e -21%, rispettivamente, per i settori ordinari e per quelli speciali).

Guardando agli importi, emerge inoltre che il calo ha riguardato prevalentemente le procedure di minore valore, soprattutto nei settori ordinari (Grafico 3) ma anche in quelli speciali (Grafico 4)⁶, determinando uno spostamento della distribuzione delle procedure verso gli appalti di grandi dimensioni.

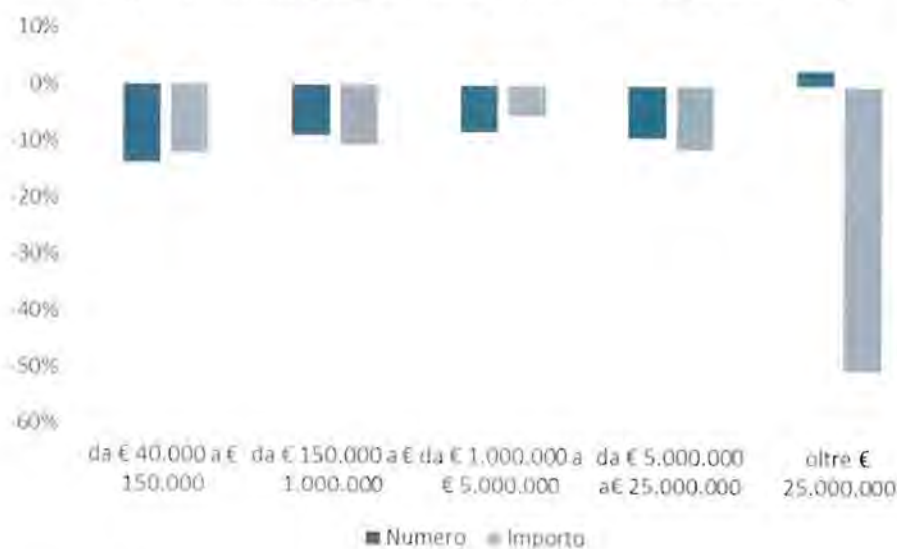
⁶ Il Grafico 4 evidenzia una forte riduzione (-50%) degli importi complessivi delle procedure relative alla fascia di importo più elevata nei settori speciali; va tuttavia evidenziato che la numerosità delle procedure corrispondenti a questa categoria (138 nel 2015 e 142 nel 2016) rende il dato poco significativo.

Grafico 3 - Procedure di affidamento di importo uguale o superiore a 40.000 €, per fascia di importo. Settori ordinari - Anno 2016 (var. % rispetto al 2015)



Fonte: elaborazioni su dati ANAC

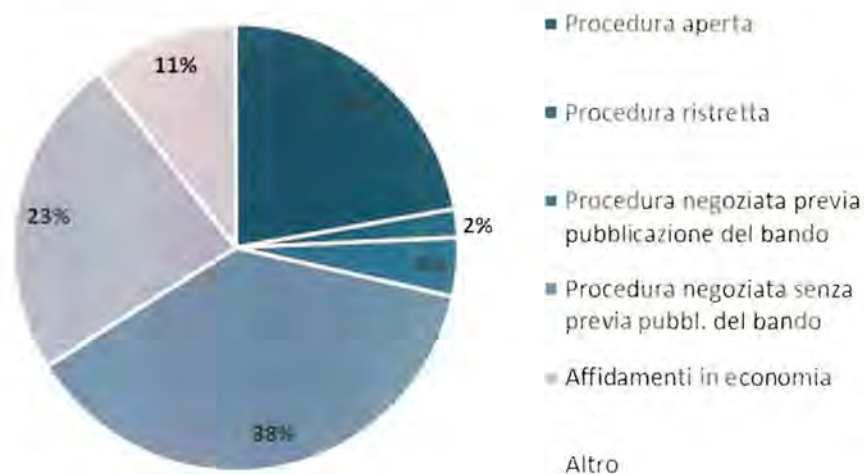
Grafico 4 - Procedure di affidamento di importo uguale o superiore a 40.000 €, per fascia di importo. Settori speciali - Anno 2016 (var. % rispetto al 2015)



Fonte: elaborazioni su dati ANAC

In merito alle modalità di scelta del contraente, nel 2016 la procedura negoziata si conferma il sistema con cui si affida il maggior numero dei contratti pubblici (circa il 38% previa pubblicazione del bando e il 4% senza bando). Con la procedura aperta continua ad essere assegnato poco più del 22% delle procedure, mentre nel 23% dei casi è stato fatto ricorso all'affidamento in economia.

Grafico 5 - Procedure di affidamento di importo uguale o superiore a 40.000 €, per modalità di scelta del contraente (composizione %) – Anno 2016



Fonte: elaborazioni su dati ANAC

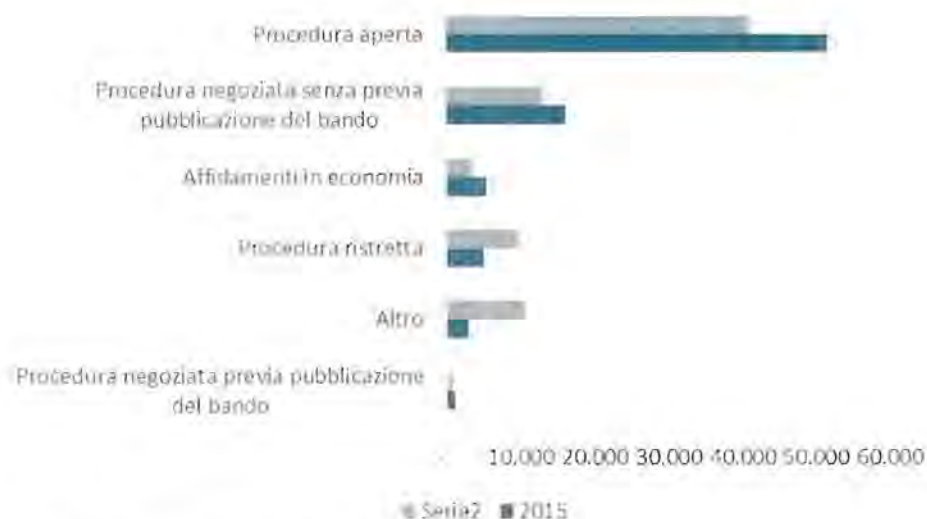
Focalizzando l'attenzione sui settori ordinari (Grafico 6 e Grafico 7), rispetto al 2015 si registra una riduzione degli affidamenti in economia (-30% in numero e -35% in valore), delle procedure aperte (-27% e -20%) e delle procedure negoziate senza pubblicazione del bando (-12% e -19%). Aumentano invece le procedure ristrette, almeno in valore (+90%) e la categoria "altre procedure" (+89% in numero e +253% in valore). Aumentano in numero (+41%) ma non anche in valore (-29%) le procedure negoziate con pubblicazione del bando.

Grafico 6 – Numero di procedure di affidamento di importo uguale o superiore a 40.000 €, per modalità di scelta del contraente. Settori ordinari – Anni 2015 e 2016



Fonte: elaborazioni su dati ANAC

Grafico 7 – Importo complessivo delle procedure di affidamento di importo uguale o superiore a 40.000 €, per modalità di scelta del contraente. Settori ordinari (Mln di €) – Anni 2015 e 2016



Fonte: elaborazioni su dati ANAC

Per quanto riguarda l'ente appaltante (Tabella 2), in relazione ai soggetti responsabili di un numero rilevante di procedure, l'andamento negativo ha riguardato soprattutto i comuni, che hanno evidenziato una riduzione del 39% in numero e del 44% in valore.

Flessioni analoghe hanno caratterizzato anche i valori relativi alle ASL (-28% in numero e -58% sugli importi complessivi) e le aziende ospedaliere (-30% e -43%). Va tuttavia evidenziato come in questo caso le riduzioni siano almeno in parte compensate dagli aumenti registrati dalle centrali di committenza nel settore sanitario (+33% e +100%), soprattutto in termini di importi.

Lo spostamento verso le centrali di committenza, anche nei settori diversi da quello sanitario (+66% in numero, sebbene a fronte di un -43% sugli importi), e i grandi soggetti aggregatori quali le regioni (+131% + 125%) rappresenta peraltro un primo effetto del Codice, che tra gli obiettivi principali aveva proprio quello di promuovere la riduzione delle stazioni appaltanti e i processi di aggregazione in funzione di una maggiore efficienza complessiva del settore degli appalti.

Tabella 2 - Procedure di affidamento di importo uguale o superiore a 40.000 € per tipologia di stazione appaltante - Anni 2015 e 2016

Tipologia stazione appaltante	Numero CIG			Importo complessivo (Mln €)		
	2015	2016	Var. %	2015	2016	Var. %
Comuni	37.170	22.645	-39%	18.753	10.415	-44%
Aziende del Servizio Sanitario Nazionale	16.813	12.046	-28%	12.774	5.394	-58%
Aziende Ospedaliere, Aziende Ospedaliere Universitarie, Policlinici	9.982	6.972	-30%	5.187	2.932	-43%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	4.295	4.022	-6%	2.862	2.164	-24%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Multiservizi	4.061	3.528	-13%	1.892	2.355	24%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Gestione rifiuti	3.813	3.636	-5%	2.867	5.293	85%
Province	3.727	3.622	-3%	1.837	1.592	-13%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Trasporto pubblico locale	3.565	3.080	-14%	2.512	2.565	2%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	3.160	2.857	-10%	5.456	5.386	-1%
Centrale Committenza (settore Sanità)	2.948	3.911	33%	6.034	12.054	100%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Ferrovie	2.885	2.552	-12%	15.237	6.145	-60%
Centrale Committenza (escluso settore Sanità)	2.832	4.693	66%	14.046	8.000	-43%
Regioni	2.570	5.937	131%	5.588	12.574	125%
Enti ed Agenzie produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	2.452	2.168	-12%	1.457	4.303	195%
Enti ed Agenzie produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	2.165	1.881	-13%	817	696	-15%
Ministero della Difesa	2.159	2.402	11%	1.162	987	-15%
Università	2.040	1.518	-26%	1.065	736	-31%
Ministero dell'Interno	2.035	1.910	-6%	2.129	2.253	6%

Tipologia stazione appaltante	Numero CIG			Importo complessivo (Mln €)		
	2015	2016	Var. %	2015	2016	Var. %
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	2.021	1.721	-15%	2.931	2.982	2%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture stradali	1.977	1.789	-10%	1.715	2.293	34%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Informatica e telecomunicazioni	1.974	1.986	1%	1.270	1.018	-20%
Unione Comuni	1.616	1.844	14%	627	862	37%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture aeroportuali	1.447	1.408	-3%	854	772	-10%
Enti per l'edilizia residenziale e Agenzie immobiliari	1.355	1.115	-18%	588	509	-13%
Istituti di Istruzione di ogni ordine e grado	1.227	459	-63%	164	45	-73%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Servizi postali	1.030	956	-7%	1.351	2.311	71%
Enti e Istituzioni di Ricerca	845	763	-10%	286	229	-20%
Comunità montane	804	769	-4%	291	230	-21%
Altri Consorzi (esclusi consorzi di comuni, bonifica, ricerca e universitari)	795	632	-21%	1.217	570	-53%
Città Metropolitane	748	421	-44%	321	683	113%
Consorzi di bonifica	719	582	-19%	214	112	-48%
Fondazioni e Onlus settore sanitario	662	388	-41%	399	169	-58%
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	640	605	-5%	291	448	54%
Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona	609	536	-12%	320	345	8%
Enti di Previdenza e Organi professionali	584	573	-2%	263	1.102	320%
Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico	556	607	9%	344	142	-59%
Agenzie Regionali Sanitarie	551	284	-48%	493	318	-36%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	478	350	-27%	359	491	37%
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo	444	390	-12%	143	78	-46%
Ministero dell'Economia e delle Finanze	385	395	3%	108	337	211%
Ministero della Giustizia	362	334	-8%	109	150	38%

Tipologia stazione appaltante	Numero CIG			Importo complessivo (Mln €)		
	2015	2016	Var. %	2015	2016	Var. %
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Porti ed Interporti	323	255	-21%	715	288	-60%
Fondazioni e Onlus culturali	308	322	5%	61	112	85%
Agenzie Fiscali	267	188	-30%	1.686	46	-97%
Camere di Commercio	221	179	-19%	53	53	-1%
Istituti Zooprofilattici Sperimentali	210	222	6%	39	45	16%
Autorità Nazionali di Vigilanza e Regolazione	203	151	-26%	246	294	19%
Enti ed Agenzie produttori di servizi finanziari, bancari e assicurativi	155	147	-5%	172	120	-31%
Fondazioni e Onlus scientifiche	79	68	-14%	22	41	84%
Non classificato	79	820	938%	228	471	107%
Organi Costituzionali e di Rilievo Costituzionale	71	76	7%	33	100	204%
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	69	46	-33%	16	11	-31%
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	62	58	-6%	66	49	-26%
Aziende Farmaceutiche e Farmacie	58	94	62%	62	70	12%
Fondazioni e Onlus settore servizi alla persona	57	36	-37%	17	15	-10%
Altro tipo Fondazioni (escluso culturali, scientifiche e settore sanità)	56	40	-29%	15	14	-1%
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	50	31	-38%	18	11	-38%
Ministero della Salute	41	22	-46%	6	9	44%
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	40	32	-20%	55	14	-75%
Ministero dello Sviluppo Economico	31	25	-19%	6	57	803%
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	25	13	-48%	52	1	-98%
Totale complessivo	132.906	111.112	-16%	119.901	103.858	-13%

Fonte: elaborazioni su dati ANAC

Al di là della tipologia di stazione appaltante, è comunque interessante osservare come il trend registrato nel 2016 abbia inciso in modo differenziato sul territorio (Tabella 3), con le maggiori riduzioni registrate in alcune realtà del centro e, soprattutto, del sud (Calabria e Puglia, in particolare). Ciò evidenzia come la capacità delle stazioni appaltanti di adeguarsi alle novità introdotte dal codice presenti differenze territoriali marcate.

Tabella 3 - Procedure di affidamento di importo uguale o superiore a 40.000 € per Osservatorio regionale di competenza dell'amministrazione - Anni 2015 e 2016

Osservatorio regionale	Numero CIG			Importo complessivo (Mln €)		
	2015	2016	Var. %	2015	2016	Var. %
Centrale	24.905	21.478	-14%	47.938	33.903	-29%
Piemonte	8.642	6.672	-23%	5.109	3.347	-34%
Valle D'Aosta	692	647	-7%	399	260	-35%
Lombardia	17.650	12.989	-26%	18.019	10.896	-40%
PA di Trento	2.893	2.496	-14%	1.186	990	-17%
PA di Bolzano	2.965	2.689	-9%	872	1.200	38%
Veneto	8.683	7.074	-19%	4.833	5.632	17%
Friuli Venezia Giulia	2.256	1.863	-17%	1.122	878	-22%
Liguria	3.128	3.015	-4%	1.358	2.729	101%
Emilia Romagna	7.339	6.991	-5%	4.576	4.162	-9%
Toscana	5.853	4.692	-20%	3.329	4.194	26%
Umbria	1.739	1.205	-31%	846	417	-51%
Marche	2.319	1.686	-27%	993	732	-26%
Lazio	7.279	5.821	-20%	4.898	4.065	-17%
Abruzzo	3.069	1.997	-35%	2.180	1.068	-51%
Molise	509	416	-18%	142	142	0%
Campania	6.577	5.293	-20%	5.759	7.118	24%
Puglia	6.342	3.725	-41%	4.345	1.969	-55%
Basilicata	1.453	1.736	19%	730	849	16%
Calabria	2.675	1.427	-47%	1.435	773	-46%
Sicilia	5.427	4.484	-17%	3.201	7.012	119%
Sardegna	4.529	3.639	-20%	2.393	1.695	-29%
Non classificato	5.982	9.077	52%	4.238	9.824	132%
Totale complessivo	132.906	111.112	-16%	119.901	103.858	-13%

Fonte: elaborazioni su dati ANAC

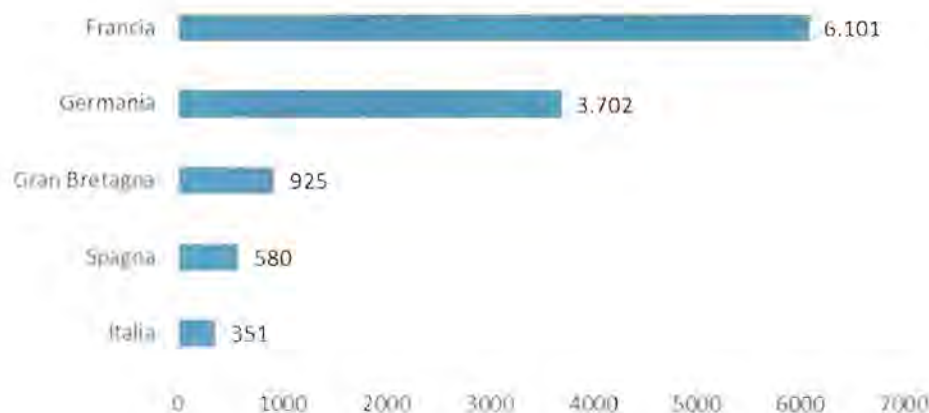
Appalto integrato e servizi di ingegneria

Il decreto legislativo n. 50 del 2016 ha fortemente ridimensionato l'appalto integrato (ossia l'appalto avente ad oggetto sia la progettazione che l'esecuzione dei lavori), limitandolo ai casi "in cui l'elemento tecnologico ed innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori" (art. 28, c. 13).

Gli appalti integrati hanno infatti mostrato, nella loro concreta realizzazione, di essere correlati a varianti di entità mediamente più elevate rispetto a quelli di sola esecuzione, con inevitabili conseguenze sull'aumento dei costi, dei tempi di esecuzione e del contenzioso⁷.

Più in generale, l'obiettivo del Codice è stato quello di riaffermare la centralità del progetto esecutivo e la responsabilità delle stazioni appaltanti, secondo la logica della contrapposizione degli interessi. Questo anche al fine di sanare un'anomalia italiana, che vede il numero degli appalti dei servizi di ingegneria confinato a dimensioni marginali rispetto ai sistemi di appalto europei (come emerge dal Grafico A, ad esempio, il numero di bandi per servizi di ingegneria pubblicati dall'Italia nella gazzetta europea nel 2015 risulta compreso tra il 6% e il 60% di quelli pubblicati da paesi comparabili per dimensione e peso economico).

Grafico A - Bandi di gara per servizi di ingegneria pubblicati da ciascun paese nella gazzetta europea – Anno 2015



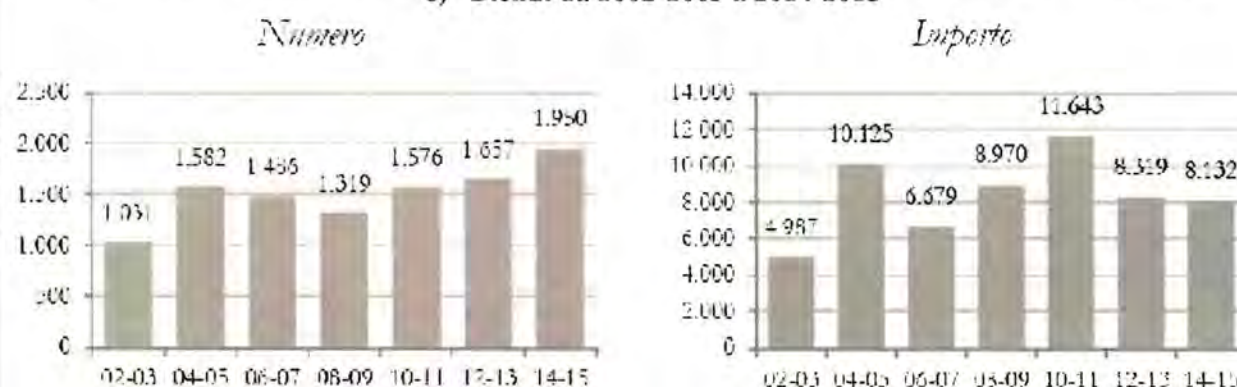
Fonte: Osservatorio OICE/Informatel, Osservatorio mensile – gennaio 2017

L'appalto integrato ha costituito, soprattutto a partire dall'entrata in vigore del Codice del 2006, uno strumento utilizzato per affidare un numero sempre maggiore di opere pubbliche (cfr. Grafico B), fino ad arrivare a coprire, nel biennio 2014-2015, il 7% dei bandi relativi al mercato "tradizionale" degli appalti (ossia quello costituito dagli appalti di sola esecuzione, dagli appalti integrati e dal contraente generale; cfr. Tabella A).

Tuttavia, in termini di valore, dopo un iniziale incremento, l'appalto integrato ha ridotto la propria importanza relativa (cfr. parte destra del Grafico B). Tale andamento risulta evidente soprattutto nel passaggio tra il biennio 2010-2011 e il biennio 2012-2013. La riduzione è tuttavia proseguita, sebbene in modo attenuato, anche nel biennio successivo, attestando il valore degli appalti integrati al 23% del valore complessivo del mercato tradizionale degli appalti (era il 34% nel periodo 2012-2013).

⁷ Cfr., ad esempio, il 7°(2012) e l'8°(2014) Rapporto al Parlamento sull'attuazione della legge obiettivo.

Grafico B – Appalti integrati: numero e importo dei bandi di gara pubblicati (importi i Mln di €) –Bienni da 2002-2003 a 2014-2015



Fonte: CRESME, Mercato delle opere pubbliche in Italia- 2016

Tabella A – Bandi di gara pubblicati per tipo di mercato e sistema di realizzazione delle opere pubbliche (importi i Mln di €) –Biennio 2012-2013 e 2014-2015

	2012-2013		2014-2015		Variazioni % 2014-2015/2012- 2013	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
MERCATI TRADIZIONALI	22.659	24.289	28.796	34.793	27,1	43,2
Appalti integrati	1.657	8.319	1.950	8.132	17,7	-2,3
Appalti sola esecuzione	21.002	15.970	26.846	26.661	27,8	66,9
MERCATI COMPLESSI	7.308	16.050	7.486	24.088	2,4	50,1
Concessioni di lavori	1.264	5.931	510	2.497	-59,7	-57,9
Concessioni di servizi e altre gare di PPP	4.661	5.372	6.043	8.579	29,7	59,7
Appalti di manutenzione e gestione	1.383	4.747	933	13.013	-32,5	174,1
TOTALE	29.967	40.339	36.282	58.881	21,1	46,0

Fonte: CRESME, Mercato delle opere pubbliche in Italia

In questo trend decrescente è risultata determinante la dinamica delle grandi stazioni appaltanti. In particolare, le imprese a capitale pubblico (principalmente ANAS e Ferrovie) tra il 2012 e il 2015 hanno ridotto gli appalti integrati banditi di circa il 32% in numero e di circa il 50% in valore (cfr. Tabella B).

Gli enti locali, viceversa, hanno fortemente aumentato il ricorso a tale strumento (+50% in numero e +21% in valore). Tale andamento potrebbe essere riconducibile in parte anche alla attuale debolezza e frammentazione delle stazioni appaltanti locali, che costituisce una nota criticità del sistema cui il nuovo Codice si è proposto di rimediare.

Nel complesso, nel 2015, gli enti locali sono risultati responsabili dell'81% degli appalti integrati in numero e del 66% in valore.

Tabella B – Appalti integrati: numero e importo dei bandi pubblicati per soggetto (importi i Mln di €) –Anni 2012-2015

	2012		2013		2014		2015	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
	TOTALE (1)							
Amministrat. centrali	191	525	166	656	95	217	94	256
Amministrazioni locali	542	2.036	554	2.360	762	2.894	815	2.489
di cui:								
Comuni	256	472	272	508	423	829	418	744
Province	44	171	38	343	39	135	44	141
Regioni	7	41	9	201	21	165	25	163
Aziende speciali	79	487	80	645	101	770	109	555
Sanita pubblica	52	149	49	61	69	360	113	442
Edilizia abitativa	19	74	6	11	12	30	11	26
Enti di previdenza	3	7	2	7		0	3	9
impr. a capitale pubbl	96	1.614	95	1.072	99	1.376	65	832
di cui:								
Anas e concessioni	18	1.077	5	108	14	851	4	155
Ferrovie	70	500	83	794	65	497	49	631
Altri	2	6	4	31	5	69	3	19
TOTALE	934	4.189	821	4.126	962	4.556	969	3.975

Fonte: CRESME, Mercato delle opere pubbliche in Italia -2016

Con il nuovo Codice, e la conseguente forte limitazione degli spazi di applicazione dell'appalto integrato, si è realizzato un prevedibile incremento dei bandi relativi alla sola progettazione esecutiva.

Dal seguente grafico emerge infatti che, dopo una prima fase di assestamento, all'entrata in vigore delle nuove norme ha fatto seguito una crescita dei bandi per sola progettazione, che nel periodo maggio-dicembre nel 2016 hanno fatto registrare, rispetto all'analogo periodo del 2015, il +36% in numero e il +50% in valore (Grafico C).

Grafico C – Bandi per servizi di sola progettazione pubblicati per mese, distinti tra “sotto soglia” e “sopra soglia” – Anni 2015-2016





Fonte: Osservatorio OICE/Informatel, Osservatorio mensile – gennaio 2017

Nonostante questi primi evidenti segnali di progressiva entrata a regime ed effettiva operatività delle novità contenute nel Codice, alcuni *stakeholders* hanno evidenziato come l'assenza di un periodo transitorio per le norme sull'appalto integrato abbia contribuito a un rallentamento nella pubblicazione dei bandi relativi alle opere pubbliche, per mancanza di progetti esecutivi "pronti" (cfr. Sezione 2).

La situazione determinata dall'immediata entrata in vigore delle nuove norme avrebbe messo in difficoltà, in particolare, le amministrazioni che avevano già programmato appalti integrati, non li avevano banditi entro il termine di entrata in vigore del nuovo Codice e si sono pertanto trovati nella condizione di dover procedere ad una gara aggiuntiva per l'affidamento della progettazione esecutiva.

La questione, investe, evidentemente, soprattutto gli enti locali, che sono stati sin qui i maggiori utilizzatori di tale sistema di realizzazione delle opere, sia per numero di procedure che per importi appaltati (cfr. *supra*).

2) Criticità emerse nel corso delle audizioni parlamentari.

Una prima individuazione delle criticità è contenuta nelle osservazioni formulate dalle maggiori stazioni appaltanti, dagli operatori economici e dalle associazioni di categoria consultate dal Parlamento.

Le audizioni svolte hanno consentito di ricostruire il quadro delle criticità associate alla situazione attuale, nonché di evidenziare le priorità dei vari *stakeholders*⁸.

⁸ I documenti relativi alle audizioni sono disponibili sul sito <https://www.senato.it/Leg17/3557?indagine=67>

La tabella che segue riporta una sintesi dei risultati dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e le ipotesi di modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici realizzata dalle Commissioni VIII di Senato e Camera.

Tabella 4 – Sintesi risultati audizioni

Sintesi delle criticità/proposte	Art.	Proponente
Terna dei subappaltatori: posticipare indicazione del subappaltatore al momento della stipulazione del contratto	105, comma 6	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Verifica requisiti nel sotto soglia: estendere la verifica dei requisiti anche a quelli tecnico-economici e professionali	36, comma 5	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Aumentare la soglia a due milioni di euro per l'utilizzo del criterio qualità/prezzo per appalti di lavori Inoltre nel dPCM prevedere norme semplificatorie, in tema di soggetti abilitati a espletare le funzioni di stazioni appaltanti, che incentivino il ricorso a uffici comuni per enti territoriali di area vasta	95, comma 4, lett. a)	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Procedura competitiva con negoziazione e nel dialogo competitivo: inappropriato l'obbligo di porre a base di gara il progetto esecutivo in tipologie procedurali ove è necessario consentire alle stazioni appaltanti una negoziazione in ordine alla qualità del fabbisogno con l'operatore economico	59, comma 1	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Presidente Commissione giudicatrice: consentire alle stazioni appaltanti di nominare Presidente un membro interno alla loro organizzazione.	77, comma 8	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Esecuzione in via d'urgenza: chiarire in quale fase è possibile consentirla durante la procedura di affidamento	32, comma 8	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Associazione in partecipazione: eliminare incongruenza tra i due riferimenti normativi	48, comma 9, 105, comma 20	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Collegio consultivo tecnico: si chiede di sopprimere la norma per le possibili sovrapposizioni con l'accordo bonario	207	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Varianti: poco chiare le condizioni ed i corrispondenti limiti percentuali di ammissibilità della modifica rispetto all'importo contrattuale; manca l'indicazione di una tempistica certa per il rilascio del parere da parte di ANAC.	106	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Approvazione dei progetti in caso di avvalimento tra pubbliche amministrazioni in particolare in presenza di commissari	27	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Soccorso istruttorio: si chiede una riformulazione prevedendo due sole fattispecie alternative: carenze formali sanabili (non onerosamente) e lacune essenziali, non sanabili, nemmeno previo pagamento di una sanzione pecuniaria. Inoltre si propone di: - chiarire casi di irregolarità essenziale della dichiarazione e casi in cui vi è una carenza di elementi essenziali dell'offerta. - conservare una forma di "soccorso procedimentale".	83, comma 9,	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Garanzie per la partecipazione alla procedura: escussione in caso di mancata stipula del contratto	93	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Garanzie: modalità di calcolo della riduzione prevista dalla normativa "green economy"	93, comma 6. 103	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016

Sintesi delle criticità/proposte	Art.	Proponente
Appalti a corpo e appalti a misura: individuare i presupposti per il ricorso all'una o all'altra fattispecie		Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Esecuzione del contratto: manca disciplina penali da applicare in caso di ritardo nell'esecuzione della prestazione da parte dell'appaltatore		Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Affidamento direzione lavori: disapplicazione norma poiché l'affidamento diretto dell'attività di direzione dei lavori prioritariamente tra gli altri soggetti, al progettista già incaricato è stato ritenuto in contrasto con le direttive comunitarie che impongono che l'affidamento deve essere, invece, operato scegliendo sul mercato il miglior contraente, secondo le ordinarie procedure concorsuali	157, comma 1, secondo periodo	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Metodo di individuazione della soglia di anomalia: applicazione non chiara dei diversi metodi proposti	97	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Tempi di attuazione opere pubbliche: la mancata preferenza per una progettazione interna all'amministrazione determina una mancata occasione di riduzione dei tempi di realizzazione di un'opera pubblica	24	Conferenza Regioni Audizione 04/10/2016
Commissioni di gara: consentire al RUP di svolgere le funzioni di commissario di gara	77, comma 4	UPI Audizione 04/10/2016
Albo dei componenti delle commissioni giudicatrici: articolare l'Albo per sezioni regionali	78	UPI Audizione 04/10/2016
Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza: ricomprendere tra i soggetti iscritti di diritto nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate tutti i soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (in particolare si fa riferimento agli enti di area vasta e alle città metropolitane)	38, comma 1	UPI Audizione 04/10/2016
Offerte anormalmente basse: il calcolo della soglia di anomalia mediante sorteggio non sia eseguito nel caso in cui il numero delle offerte ammesse risulti inferiore a 10	97, comma 2	UPI Audizione 04/10/2016
Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile: ricomprendere tra gli interventi ammessi da tale articolo anche quelli considerati urgenti e finalizzati a scongiurare notevoli disservizi e forti disagi per i cittadini eventualmente ricorrendo a procedure semplificate e accelerate in analogia a quanto previsto dall'articolo 175 del DPR 207/2010	163	UPI Audizione 04/10/2016
Pubblicazione avvisi e bandi di gara a livello nazionale: eliminare l'obbligo di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e sui quotidiani	73, comma 4	UPI Audizione 04/10/2016
Informazioni dei candidati e degli offerenti: semplificazione delle procedure in materia di avviso ai concorrenti: il codice prevede all'articolo 29 comma 1 la pubblicazione sul profilo del committente del provvedimento di esclusione o di ammissione, nonché all'articolo 76, comma 3, l'obbligo di invio delle comunicazioni ai ricorrenti tramite Pec	76, comma 3	UPI Audizione 04/10/2016
Interventi di manutenzione: livello di progettazione semplificato, con possibilità di non redigere il progetto esecutivo	59, comma 1	ANCI Audizione 20/09/2016
Certificato di regolare esecuzione: non più disciplinati i casi in cui può sostituire il certificato di collaudo	102, comma 8	ANCI Audizione 20/09/2016
Programmazione biennale degli acquisti: critiche all'obbligatorietà	21	ANCI Audizione 20/09/2016

Sintesi delle criticità/proposte	Art.	Proponente
Servizi sociali e specifici di cui all'allegato IX del Codice: non applicabilità delle disposizioni sull'obbligo di centralizzazione previsto per i comuni non capoluogo	140	ANCI Audizione 20/09/2016
Soggetti qualificati di diritto: inserimento dei soggetti aggregatori di cui all'articolo 9, comma 2, del d.l. n. 66/2014 (città metropolitane)	38, comma 1	ANCI Audizione 20/09/2016
Presidente di commissione di gara: consentire alle stazioni appaltanti- ovvero ammettere tale possibilità per i soli soggetti aggregatori iscritti nell'elenco- di nominare quale presidente un membro interno alla loro organizzazione.	77	CONSIP Audizione 07/09/2016
Requisiti necessari all'ottenimento della qualificazione SOA: utilizzare l'ultimo decennio (e non il quinquennio, come oggi previsto) antecedente la sottoscrizione del contratto di qualificazione per dimostrare il possesso dei requisiti		ANCE Audizione 07/09/2016 UNIONSOA Audizione 19/09/2016
Rating di impresa: consentire l'ottenimento del rating di legalità, valevole ai fini del rating di impresa, anche alle imprese con un fatturato inferiore ai 2 milioni di euro.		ANCE Audizione 07/09/2016
Direttori tecnici: recupero della previgente deroga per i soggetti che non possiedono un titolo di studio idoneo.		ANCE Audizione 07/09/2016 UNIONSOA Audizione 19/09/2016
Qualificazione per importi sopra i 20 milioni di euro: ai fini della dimostrazione del requisito della cifra di affari, anziché l'ultimo triennio, considerare i migliori 5 anni degli ultimi 10 antecedenti la data di pubblicazione del bandi.	84, comma 7, lett. a)	ANCE Audizione 07/09/2016
Esclusione automatica delle offerte anomale per gli appalti di lavori importo fino 2,5 milioni di euro. Anomalia calcolata secondo il metodo "antiturbativa" proposto dall'ANCE stesso	95	ANCE Audizione 07/09/2016
Subappalto: - limite del 30% riferito alla categoria prevalente, e non all'importo complessivo dell'appalto; - consentire il subappalto del 100% delle categorie scorporabili; - superare la norma che prevede l'obbligo di nominare in gara la terna di subappaltatori; - eliminare il divieto di ribasso sui costi della manodopera del subappaltatore, o, in subordine, riferirlo al rispetto dei livelli minimi salariali; - reintrodurre possibilità di utilizzo quota-parte dei lavori subappaltati per qualificazione dell'appaltatore (cd premio di coordinamento).	105	ANCE Audizione 07/09/2016
Appalto integrato: introdurre la possibilità di utilizzare l'appalto integrato "su definitivo" per opere i cui progetti risultino già varati alla data di entrata in vigore del Codice.		ANCE Audizione 07/09/2016
Concessioni e PPP: innalzamento al 50% (dal 30% previsto) del limite al contributo pubblico.	165, comma 2 180, comma 6	ANCE Audizione 07/09/2016
Concessioni e PPP: innalzamento a 24 mesi dall'approvazione del progetto definitivo (anziché 12 mesi dalla sottoscrizione del contratto) del termine del closing finanziario .	165, comma 3 180, comma 7	ANCE Audizione 07/09/2016

Sintesi delle criticità/proposte	Art.	Proponente
Opere di urbanizzazione a scomputo sottosoglia: - in via interpretativa, chiarire che per “procedura ordinaria con pubblicazione di avviso o bando di gara” si intende il regime delineato dall’art. 36, comma 2 per l’esecuzione delle opere pubbliche sotto soglia che prevede l’affidamento diretto (fino a 40.000 €) ovvero la procedura negoziata con invito di 5 operatori economici (fino a 150.000 €) o con invito di 10 operatori economici (fino ad 1 milione/€); - in via normativa, ripristinare il sistema previsto dal vecchio codice (art. 122, comma 8): procedura negoziata senza bando, con invito di cinque operatori -	36, comma 3	ANCE Audizione 07/09/2016
Opere di urbanizzazione a scomputo: chiarire che la nuova disciplina della qualificazione delle stazioni appaltanti non si applica ai soggetti privati che assumono in via diretta l’esecuzione di opere di urbanizzazione a scomputo.	38	ANCE Audizione 07/09/2016
Opere di urbanizzazione a scomputo: chiarire che il divieto di appalto integrato non si applica alla opere di urbanizzazione a scomputo.	59, comma 1	ANCE Audizione 07/09/2016
Opera pubblica realizzata a spese del privato L’ANAC (delibera 13 luglio 2016, n. 763) ha escluso l’applicazione dalla norma qualora si configuri in favore del privato il riconoscimento da parte dell’amministrazione di una utilità. Si chiede di modificare la norma in modo che sia applicabile comunque quando la realizzazione di opere pubbliche sia “a totale cura e spesa” di soggetti privati.	20	ANCE Audizione 07/09/2016
Natura pubblicistica delle SOA: ripristinare la norma prevista dall’articolo 40, comma 3, del vecchio codice.		UNIONSOA Audizione 19/09/2016
Decadenza dell’attestazione SOA ed esclusione delle gare per falsa dichiarazione: ripristino del procedimento previsto dall’articolo 40, commi 9 ter e quater, del vecchio codice.	80	UNIONSOA Audizione 19/09/2016
Consorzi stabili: assenza di una normativa in materia di qualificazione degli stessi a seguito dell’abrogazione dell’articolo 36 del vecchio codice.		UNIONSOA Audizione 19/09/2016
Sistema di qualificazione SOA anche per servizi e forniture.		UNIONSOA Audizione 19/09/2016
Manutenzioni ordinarie: possibilità di andare in gara con un progetto definitivo associato ad un dettagliato capitolato prestazionale.	59, comma 1	FINCO Audizione 04/10/2016
Suddivisione in lotti: eliminare la possibilità che tutti i lotti vengano assegnati ad unico offerente	51, commi 2 e 4	FINCO Audizione 04/10/2016
OEPV per i lavori afferenti i Beni Culturali: prevedere che la commissione giudicatrice comprenda figure professionali connesse per legge alla categoria di lavori corrispondente: il restauratore, l’archeologo, l’architetto.	77, comma 1	FINCO Audizione 04/10/2016
OEPV sotto soglia: obbligo nomina commissari esterni alle stazioni appaltanti	77	FINCO Audizione 04/10/2016

Sintesi delle criticità/proposte	Art.	Proponente
Possibilità di utilizzare i requisiti relativi ai migliori 10 anni per la qualificazione SOA e per le gare di importo superiore ai 20 milioni di Euro.	84	FINCO Audizione 04/10/2016
Possibilità certificazione SOA anche per gare di lavori inferiori a 150mila euro	84, comma 1	FINCO Audizione 04/10/2016
Utilizzo del criterio del prezzo più basso per gli appalti di lavori importo fino a 2 milioni di euro , in presenza di una buona progettazione esecutiva	95	FINCO Audizione 04/10/2016
Prevedere soglie di importo e(ad esempio 1 milione di euro) entro le quali le stazioni appaltanti ricorrono, in presenza di buona progettazione esecutiva, al solo criterio di aggiudicazione del migliore prezzo	95 articolo 2, comma 1, lettera ff), legge 11/2016	FINCO Audizione 04/10/2016
OEPV : prevedere meccanismi per il calcolo dell'anomalia per la valutazione della parte economica dell'offerta così come previsti all'art. 97.	97	FINCO Audizione 04/10/2016
Chiarire l'applicazione dei metodi per il calcolo dell'anomalia	97, comma 2	FINCO Audizione 04/10/2016
Esclusione automatica delle offerte anomale : applicazione a tutte le gare il cui criterio di aggiudicazione sia basato sul solo prezzo	97, comma 8	FINCO Audizione 04/10/2016
Esclusione automatica delle offerte anomale : applicazione anche ad appalti sotto la soglia dei 40mila euro allorquando il RUP procede alla verifica della congruità dei prezzi degli operatori che intende invitare alla gara.	97	FINCO Audizione 04/10/2016
Costo della manodopera : si propone di scorporare il costo dagli importi assoggettati al ribasso d'asta anche per l'appalto principale oltre a quanto già previsto per il subappalto.	105, comma 14	FINCO Audizione 04/10/2016
Subappalto : prevedere una traslazione a valle delle condizioni previste (a monte) nel contratto principale tra stazione appaltante ed appaltatore (tempi e modi di esecuzione, condizioni di pagamento).	105, comma 13	FINCO Audizione 04/10/2016
Pagamento diretto al subappaltatore : eliminare gli elementi di indeterminatezza nell'individuazione delle fattispecie che danno diritto al pagamento diretto (riferimento ad "inadempimento da parte dell'appaltatore" ed a "natura del contratto") e chiarire indicazione che il pagamento diretto è previsto anche per cottimisti, prestatori di servizi e fornitori di beni e lavori.	105, comma 13	FINCO Audizione 04/10/2016
Interessi per ritardato pagamento : recuperare le disposizioni dagli articoli 143 e 144 del DPR 207/2010.		FINCO Audizione 04/10/2016
Lavori attribuibili in house a seguito di accordi tra amministrazioni : azzerare la percentuale dei lavori attribuibili	5, comma 6,	FINCO

Sintesi delle criticità/proposte	Art.	Proponente
<i>in house</i> o, in subordine, il passaggio dall'attuale 20 al 10 %	lettera c)	Audizione 04/10/2016
Finanza di progetto: il rinvio all'articolo 103 (garanzia definitiva) è da sostituire con il rinvio all'articolo 93 (cauzione provvisoria).	183, comma 15	FINCO Audizione 04/10/2016
Calcolo della soglia di anomalia : manca l'inciso <i>"arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso"</i> .	97, comma 2, lettera b)	FINCO Audizione 04/10/2016
Dare maggiore speditezza al processo autorizzativo individuando un solo ambito in cui tutti i soggetti si esprimono e fissando dei termini di rilascio perentori		ANAS Audizione 04/10/2016
Risoluzione delle interferenze: specificare per gli enti gestori un obbligo di attivazione operativa delle procedure di rimozione non oltre la fase del progetto definitivo		ANAS Audizione 04/10/2016
Prevedere il rinnovo/riemissione dei pareri già acquisiti solo nei casi di cambiamento del progetto o delle condizioni al contorno		ANAS Audizione 04/10/2016
Offerte anomale: rivedere il coefficiente matematico per l'individuazione dell'anomalia delle offerte di gara al fine di ridurre il numero di procedure con offerte anomale	97	ANAS Audizione 04/10/2016
Affidamenti di lavori fino alla soglia comunitaria: prevedere la possibilità, per le stazioni appaltanti che si siano dotate di un proprio elenco di operatori economici costituito a seguito di avviso pubblico sempre aperto agli operatori, di ricorrere alla procedura negoziata con interpello	36	ANAS Audizione 04/10/2016
Garanzie: rivedere la disciplina al fine di: a) ridimensionare le percentuali e/o il numero delle riduzioni applicabili alle garanzie che il concorrente/appaltatore è tenuto a costituire o, comunque, rendere tali riduzioni non cumulabili; b) rafforzare l'affidabilità degli istituti finanziari garanti, con particolare riferimento alle società finanziarie	103 e 104	ANAS Audizione 04/10/2016
Riserve: è previsto un tetto massimo del 15% per l'iscrizione delle riserve, ma non si prevedono conseguenze. Occorre prevedere che, al superamento di un determinato limite (pari, ad esempio, al 20% delle riserve cumulate), l'appaltatore abbia la facoltà di recedere dal contratto, ovvero, in caso di mancato recesso, l'obbligo di proseguire i lavori rinunciando alle riserve eccedenti il tetto massimo	205	ANAS Audizione 04/10/2016
Accordo bonario: prevedere l'obbligo per la stazione appaltante di attivare prontamente l'accordo bonario al raggiungimento del limite 15% per l'iscrizione delle riserve, senza valutazione discrezionale da parte del RUP.	205 e 206	ANAS Audizione 04/10/2016
Accordo bonario: prevedere un termine di decadenza (30 o 60 giorni) per l'avvio di un'eventuale azione giudiziale in caso di fallimento dell'accordo bonario	205 e 206	ANAS Audizione 04/10/2016
Tariffe professionali: introdurre l'obbligo di applicazione del decreto ministeriale che fissa i parametri di calcolo delle	24, comma 8	OICE

Sintesi delle criticità/proposte	Art.	Proponente
tariffe. (Linee guida ANAC prevedono obbligo)		Audizione 19/09/2016
Supporto al RUP: prevedere l'obbligo di affidare compiti di supporto per opere complesse di importo superiore a 20 milioni di euro	31, comma 11	OICE Audizione 19/09/2016
Consorzi stabili di società di ingegneria: eliminare il limite dei 5 anni per la qualificazione dei consorzi che si qualificano con i requisiti dei consorziati	47, comma 2	OICE Audizione 19/09/2016
Corrispettivi e finanziamento: ripristinare la disposizione che faceva divieto di subordinare il pagamento dei corrispettivi all'avvenuto finanziamento dell'opera	92, comma 1, d. lgs. 163/2006	OICE Audizione 19/09/2016
Documento preliminare alla progettazione (DPP): reinserire tale documento come elemento essenziale per la redazione del primo livello progettuale e per lo svolgimento delle indagini che ad esso afferiscono.	15 d.P.R. 207/2010	OICE Audizione 19/09/2016
Qualificazione del progettista: prevedere una norma generale in base alla quale nei contratti misti e nei contratti in cui oggetto della prestazione sia anche la progettazione le stazioni appaltanti siano obbligate a chiedere al concorrente la dimostrazione dei requisiti progettuali		OICE Audizione 19/09/2016
Consultazione preliminare: reintrodurre la consultazione sul progetto esecutivo e renderla applicabile anche alle procedure di affidamento di servizi di ingegneria e architettura	112-bis d. lgs 163/2006	OICE Audizione 19/09/2016
Incentivo ai tecnici delle pubbliche amministrazioni: prevedere regole uniformi per le Amministrazioni, che disciplinino l'attribuzione dell'incentivo nelle diverse fasi e che rispettino le condizioni per quel che riguarda i tempi e i costi.	113	OICE Audizione 19/09/2016
Contratti misti: prevedere il principio della suddivisione in appalti distinti ogni qual volta non vi siano imprescindibili motivazioni tecniche a giustificazione dell'appalto unico	28	CNA Audizione 19/09/2016
Procedure di gara sottosoglia ad invito: prevedere l'invito di MPMI dotate di capacità e qualità note alla stazione appaltante	36	CNA Audizione 19/09/2016
Esclusione automatica delle offerte anomale: non utilizzo al di sotto del milione di euro	97, comma 8	CNA Audizione 19/09/2016
Aggregazione delle stazioni appaltanti e degli appalti: evitare l'aggregazione degli appalti, prevedendo invece appalti dedicati e centrati sulle specifiche esigenze delle singole amministrazioni e per attività omogenee e definite	37e 38	CNA Audizione 19/09/2016
Suddivisione in lotti: si chiede la soppressione dei commi 3 e 4, o quantomeno una limitazione al numero di lotti dei quali possa risultare aggiudicataria la stessa impresa (max 1/3 del totale dei lotti e del totale degli importi)	51	CNA Audizione 19/09/2016
Motivi di esclusione: inserire un ulteriore caso di inapplicabilità della norma quando il concorrente sia in grado di attestare crediti verso la pubblica amministrazione in misura pari o superiore al doppio del valore delle violazioni definitivamente accertate	80, comma 4	CNA Audizione 19/09/2016
Criteri di selezione: previsione di linee guida contenenti i parametri di riferimento per la definizione dei requisiti tecnici da richiedere alle imprese e ai singoli operatori da parte delle stazioni appaltanti. Inoltre preveder che i requisiti siano verificati anche in fase di esecuzione, ponendo tale attività tra i compiti della direzione lavori.	83	CNA Audizione 19/09/2016

Sintesi delle criticità/proposte	Art.	Proponente
Criteri di selezione e valore stimato negli appalti pluriennali: prevedere che il fatturato minimo annuo richiesto non sia comunque superiore al doppio del valore annuo stimato dell'appalto	83, comma 5	CNA Audizione 19/09/2016
Innalzare da 150.000 euro a 258.000 euro la soglia di lavori per i quali è necessario dimostrare la qualificazione della prima classifica SOA	84	CNA Audizione 19/09/2016
Possibilità di utilizzare i requisiti relativi ai migliori 10 anni per ottenere la qualificazione SOA		CNA Audizione 19/09/2016
Criteri di aggiudicazione: includere tra i contratti da aggiudicare esclusivamente sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche quelli concernenti i beni culturali	95	CNA Audizione 19/09/2016
Offerte anormalmente basse: si propone, al fine di non rendere predeterminabile dai candidati il valore finale di soglia di anomalia, di inserire una variabile, anche in forma percentuale, che non si discosti eccessivamente dalla media ottenuta e sia contenuta all'interno del 10% di utile di impresa (alea di scostamento accettabile);	97	CNA Audizione 19/09/2016
Limiti al subappalto: prevedere che il limite del 30% sia riferito solo alla categoria prevalente	105, comma 2	CNA Audizione 19/09/2016
Pagamento diretto dei subappaltatori: prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici inseriscano sempre nei bandi la possibilità di pagamento diretto e la estendano inoltre a tutte le fattispecie in cui sia praticabile	105, comma 13	CNA Audizione 19/09/2016
Soppressione della verifica di congruità di incidenza della manodopera		CNA Audizione 19/09/2016
Livelli e contenuti della progettazione nei beni culturali: andrebbe coordinata meglio la previsione di appaltate sul progetto esecutivo con le norme relative agli scavi archeologici previste agli articoli 8 del d.lgs. n. 30/2004 e 217 del d.P.R. n. 554/1999. Inoltre, più che un progetto esecutivo, sarebbe opportuna una progettazione per stralci consecutivi a livelli di approfondimento conseguenti	147	CNA Audizione 19/09/2016
Collaudo: prevedere che il ruolo di collaudatore non possa essere svolto da soggetti che hanno partecipato alla gara	150	CNA Audizione 19/09/2016
Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato: prevedere che anche negli interventi eseguiti su beni culturali pubblici con finanziamento privato, sia assicurata la possibilità per tutti gli interessati di partecipare	151	CNA Audizione 19/09/2016
Cabina di regia: individuare forme di consultazione delle principali categorie di soggetti, pubblici e privati, destinatari della nuova normativa, allo scopo di garantire la trasparenza dell'intero processo e il coinvolgimento dei soggetti interessati	212	CNA Audizione 19/09/2016
Eliminare la disposizione transitoria che prevede che le spese di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale siano a carico delle imprese	216, comma 11	CNA Audizione 19/09/2016
Appalto integrato: introdurre la possibilità di utilizzare l'appalto integrato "su definitivo" per opere i cui progetti risultino già pronti e approvati alla data di entrata in vigore del Codice.		Alleanza Cooperative Italiane Audizione 13/09/2016

Sintesi delle criticità/proposte	Art.	Proponente
Subappalto: rimozione dei limiti percentuali e recupero della vecchia formulazione relativa alla distinzione tra subappalti e forniture	105 118, comma 11, d.lgs 163/2006	Alleanza Cooperative Italiane Audizione 13/09/2016
Subappalto: soppressione della disposizione che prevede di detrarre dal certificato lavori gli importi dati in subappalto	105, comma 22	Alleanza Coop. Italiane Audizione 13/09/2016
L'obbligo di indicare in gara da parte dell'offerente una terna di subappaltatori: - -eliminazione di tale vincolo; - prevedere che il subappaltatore non possa essere indicato ovvero contrattualizzato da più operatori economici - - prevedere a quali condizioni poter procedere alla sua sostituzione	105, comma 6	Alleanza Cooperative Italiane Audizione 13/09/2016
Concessioni e partenariato pubblico privato: - riportare la quota di finanziamento pubblico ad un massimo del 50%; - eliminare la previsione della prevalenza, nei ricavi di gestione, dei servizi resi al mercato - chiarire che il canone di disponibilità non debba essere contabilizzato nei ricavi di gestione	165, commi 1 e 2	Alleanza Cooperative Italiane Audizione 13/09/2016
Contratto di finanziamento: riportare i tempi necessari al perfezionamento del a 24 mesi ovvero prevedere strumenti idonei affinché il sistema bancario sia in qualche modo obbligato, nei tempi brevi previsti, a garantire la partecipazione finanziaria nell'intervento e a perfezionare i contratti in conformità alle richieste della norma e del bando	165, comma 3 180, comma 7	Alleanza Cooperative Italiane Audizione 13/09/2016
Soglia di aggiudicazione per la procedura negoziata: ridurre la soglia di 1 milione di euro	36	Alleanza Cooperative Italiane Audizione 13/09/2016
Opere di urbanizzazione secondarie a scomputo di importo inferiore alle soglie comunitarie: ripristinare la formula dell'approvazione preliminare che prevedeva il ricorso alla procedura negoziata previa consultazione di almeno cinque operatori economici	36, comma 3	Alleanza Cooperative Italiane Audizione 13/09/2016
Regime di affidamento dei servizi sociali anche in concessione: - chiarire che gli appalti di servizi sociali rientrano in un regime particolare di affidamenti e identificare una sola soglia di € 750.000 per i servizi sociali e modificare il titolo dell'articolo 140 - inserire una norma di contenuto analogo a quella dell'articolo 76 della direttiva 2014/24/UE che faccia anche riferimento alla legge 328 del 2000 - introdurre nel codice una norma di contenuto analogo all'articolo 19 prevista dalla direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 in tema di aggiudicazione dei contratti di concessione	35, 140 142 e 143	Alleanza Cooperative Italiane Audizione 13/09/2016
Criteri di aggiudicazione: nel caso do offerta economicamente più vantaggiosa adottare formule che riducano o quantomeno non esasperino la distanza tra i punteggi attribuiti all'elemento economico in caso di offerte oggettivamente non distanti in termini di importo assoluto; al riguardo si propone di impiegare di metodi quali quello della proporzionalità inversa o il metodo della interpolazione bilineare con taglio delle ali nel calcolo della media che, evitando di considerare	95	Alleanza Cooperative Italiane Audizione 13/09/2016

Sintesi delle criticità/proposte	Art.	Proponente
le offerte che presentino il maggior minor ribasso, consente di evitare l'attribuzione di un peso eccessivo all'elemento prezzo		
Utilizzo della procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee in modo esclusivo qualora si tratti di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo nonché per i medesimi lavori anche in caso di contratti di sponsorizzazione e opera pubblica realizzata a spese del privato.	23, comma 2, 19 e 20	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016
Progettazione interna e esterna alle amministrazioni aggiudicatrici: - prevedere l'iscrizione all'albo per i progettisti interni; - priorità funzioni di controllo e programmazione per gli interni; - divieto di affidamento del collaudo ai dipendenti della stazione appaltante.	24, comma 3	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016
Tariffe professionali: introdurre l'obbligo di applicazione del decreto ministeriale che fissa i parametri di calcolo delle tariffe	24, comma 3	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016
Corrispettivi e finanziamento: ripristinare la disposizione che faceva divieto di subordinare il pagamento dei corrispettivi all'avvenuto finanziamento dell'opera	24, nuovo comma 8 bis	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016
Requisiti per i servizi di ingegneria e architettura: da definire con decreto MIT sentita ANAC	24, nuovo comma 9	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016
Servizi di ingegneria e architettura in house: prevedere quota massima del 20%	24, nuovo comma 10	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016
Nel caso di contratti misti prevedere che i corrispettivi relativi alla progettazione siano liquidati direttamente dalla Stazione Appaltante	24, nuovo comma 14	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016
Obbligo del contributo integrativo del 4% anche per le società di professionisti e le società di ingegneria come già previsto dal vecchio codice	46	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016
Commissione di aggiudicazione sottosoglia: soppressione del periodo che prevede la nomina di componenti interni	77, comma 3	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016
Concorso di progettazione e concorso di idee: chiarire che l'aggiudicazione avviene unicamente sulla qualità del progetto	95	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016

Sintesi delle criticità/proposte	Art.	Proponente
Incentivo ai tecnici delle pubbliche amministrazioni: esclusione delle attività di direzione lavori e collaudo	113, comma 2	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016
Concorso di progettazione e concorso di idee: - prevedere in modo chiaro l'obbligo di affidare la progettazione esecutiva al vincitore che può costituire un raggruppamento ai fini del possesso dei requisiti; - eliminare il concorso in due fasi, lasciando solo le i casi di particolare complessità	152, 154, 156	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016
Affidamento degli incarichi relativi ai servizi di ingegneria sottosoglia: - eliminazione della soglia di 40.000 euro per l'affidamento diretto; - innalzamento a 15 dei soggetti da invitare per gli affidamenti fino a 100.000 euro	157, comma 2	Rete Professioni Tecniche Audizione 19/09/2016

3) Criticità emerse nel corso della consultazione con i RUP

A dicembre del 2016 la Cabina di regia, in collaborazione con l'Osservatorio regionale dei contratti pubblici, ha avviato una consultazione rivolta ai RUP delle Stazioni appaltanti. La consultazione, svolta dal 20 dicembre 2016 al 16 gennaio 2017, ha consentito di raccogliere informazioni relative alla rilevanza delle diverse criticità individuate dalla Cabina di regia e ai suggerimenti per il superamento dei problemi applicativi riscontrati dai RUP.

Rinviando alla sezione 2 e all'Allegato 1 per una analisi dettagliata dei risultati della consultazione, le principali criticità emerse possono essere sintetizzate come segue:

- a) Procedura per gli affidamenti al di sotto dei € 40.000 eccessivamente complessa (con particolare riferimento ai controlli), che non si differenzia da quella prevista per importi superiori; tempi lunghi di espletamento della procedura;
- b) Requisiti previsti per i RUP non distinti per natura/tipologia/dimensione dell'amministrazione o sulla base dell'importo del contratto e mancanza di una formazione adeguata;
- c) Procedura e tempi di costituzione delle commissioni di gara, scelta dei commissari e incompatibilità tra ruolo dei RUP e dei tecnici e ruolo di commissario di gara; norme sulle commissioni non differenziate sulla base dell'importo e della tipologia di gara;
- d) Complessità dei metodi di calcolo della soglia di anomalia;
- e) Ricorso ad una centrale di committenza, ad una stazione unica appaltante o a soggetti aggregatori: inadeguatezze legate al numero, alle competenze e alla specializzazione del personale delle centrali e dei soggetti aggregatori; difficoltà dei beneficiari nei rapporti con le centrali e i soggetti aggregatori troppo "distanti" dal territorio; allungamento dei tempi; criticità nella costituzione di soggetti aggregatori territoriali;
- f) Subappalto: insufficiente chiarezza della norma; difficoltà nell'individuazione della terna dei subappaltatori; pagamento diretto ai subappaltatori;
- g) Informazioni ai candidati e agli offerenti: mancanza di chiarezza della normativa, eccessive incombenze in merito alle pubblicazioni ed alle informazioni necessarie;
- h) Soccorso istruttorio: complessità e mancanza di chiarezza della normativa, con particolare riferimento alla definizione delle carenze essenziali e non essenziali.
- i) Livello progettazione interventi manutenzione: chieste stesse procedure di progettazione e di affidamento per gli interventi di manutenzione.

B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio e lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo

L'intervento regolatorio conferma obiettivi e impianto normativo del "Codice" promuovendone omogeneità, chiarezza, adeguatezza e certezza applicativa.

Gli **obiettivi generali**⁹ cui il "Codice" contribuisce sono stati identificati come segue:

- Promuovere l'apertura del mercato e la concorrenza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione;
- Accrescere l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica per l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, anche in termini di un miglior rapporto qualità/costi;
- Prevenire e ridurre corruzione e comportamenti collusivi anticoncorrenziali nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione.

⁹ Analisi di impatto della regolazione annessa alla proposta di d.lgs "Codice dei contratti pubblici".

Gli **obiettivi specifici** assunti dal Codice sono stati i seguenti:

- Snellire e razionalizzare il quadro normativo in materia di contratti pubblici e garantire una maggiore certezza applicativa delle norme;
- Promuovere la trasparenza nel settore degli appalti e delle concessioni e la contendibilità dei relativi mercati;
- Favorire l'accesso al mercato degli appalti e delle concessioni alle micro, piccole e medie imprese e alle imprese di nuova costituzione;
- Promuovere maggiori garanzie di partecipazione e di consultazione nel processo di decisione;
- Promuovere la riduzione delle stazioni appaltanti e l'utilizzo delle centrali di aggregazione;
- Semplificare e aumentare la flessibilità delle procedure di aggiudicazione;
- Semplificare e ridurre gli adempimenti a carico dei soggetti partecipanti
- Ridurre e dare certezza ai tempi delle procedure di aggiudicazione e di realizzazione degli appalti pubblici;
- Razionalizzare e dare certezza alle previsioni e procedure di spesa, contenere i tempi dei flussi finanziari e garantirne la piena verificabilità;
- Promuovere la qualità dei progetti e contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera;
- Favorire l'aumento delle risorse a disposizione dell'amministrazione e lo sviluppo di soluzioni innovative mediante la razionalizzazione e l'estensione delle forme di partenariato pubblico privato;
- Migliorare l'impatto ambientale e sociale degli appalti pubblici e dei contratti di concessione;
- Promuovere maggiori controlli lungo tutto il ciclo di realizzazione degli appalti; assumere maggiori garanzie finanziarie; rimuovere i conflitti d'interesse; responsabilizzare gli attori;
- Promuovere l'informatizzazione lungo tutto il ciclo di progettazione e realizzazione degli appalti;
- Ridurre e contenere gli effetti del contenzioso in materia di appalti e concessioni pubbliche.

Come per il Codice, anche per il presente intervento regolatorio "Correttivo" le proposte normative sono state sviluppate nella ricerca di equilibrio tra esigenze e interessi, anche contrapposti, emersi con chiarezza nel corso delle consultazioni svolte.

Tali interessi si traducono nei seguenti obiettivi specifici:

- Efficienza e sostenibilità delle procedure connesse ai contratti pubblici;
- Rilancio dell'economia con particolare riferimento agli investimenti;
- Prevenzione dai fenomeni corruttivi e collusivi;
- Tutela della concorrenza, del mercato e delle PMI;
- Tutela della qualità delle acquisizioni e delle realizzazioni (qualità/prezzo);
- Aumento delle tutele sociali e professionali;
- Diminuzione del contenzioso e tutela delle garanzie giurisdizionali delle parti.

In questo contesto, l'intervento "correttivo" si propone i seguenti obiettivi operativi:

- Semplificare, chiarire, accrescere il coordinamento e la certezza applicativa del Codice;
- Accrescere le misure di prevenzione dai fenomeni corruttivi;
- Accrescere la numerosità dei soggetti aggregatori;
- Rendere più cogente il ricorso alle clausole sociali e professionali;
- Svincolare dalle nuove norme gli investimenti che erano appaltabili alla data di entrata in vigore del Nuovo Codice.

C) Descrizione degli indicatori che consentiranno successivamente di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

Si confermano gli indicatori previsti per il monitoraggio degli effetti del "Codice":

- Appalti, per stazione appaltante, tipologia, criterio di aggiudicazione, importo;
- Numero di imprese partecipanti, per stazione appaltante, tipologia di appalto, per importo, per criterio di aggiudicazione, per tipologia di impresa, con particolare riferimento alle micro e piccole e medie imprese e alle imprese estere;
- Acquisti in *e-procurement*, per centrale di acquisto, classe di importo, settore, ente;
- Costi amministrativi imposti alle imprese partecipanti, per tipologia di impresa, di appalto, di importo;
- Tempi delle procedure di gara, per stazione appaltante, tipologia, criterio di aggiudicazione, importo;
- Tempi di esecuzione dei contratti, per stazione appaltante, tipologia, criterio di aggiudicazione, importo;
- Tempi dei flussi finanziari relativi ai contatti di appalto e di concessione
- Numero di varianti per stazione appaltante, tipologia di appalto, criterio di aggiudicazione, importo;
- Variazioni in aumento degli importi contrattuali (in valore assoluto e in percentuale sul valore totale)
- Numero di contratti di partenariato pubblico privato, per tipologia, importo e per tipologia di stazione appaltante ;
- Numero di procedure di dibattito pubblico realizzate in particolare in relazione alle grandi opere infrastrutturali
- Numero di esposti presentati all'ANAC in relazione all'aggiudicazione e all'esecuzione di contratti di lavori, servizi e forniture, per stazione appaltante, tipologia di appalto, criterio di aggiudicazione, importo;
- Numero arbitrati, per stazione appaltante, tipologia di appalto, criterio di aggiudicazione, importo;
- Numero di ricorsi giurisdizionali in materia di contratti pubblici, per stazione appaltante, tipologia di appalto, criterio di aggiudicazione, importo, esito, tempi;
- Focus specifici su: procedure di informatizzazione; centrali di aggregazione/acquisto.

A tali indicatori si aggiungono i seguenti in relazione ai nuovi obiettivi individuati:

- Numero centrali di aggregazione non qualificate di diritto;
- Numero appalti distinti per centrale di aggregazione, per importo, per tipologia, settore e classe, tipologia di affidamento- in relazione alle tipologie previste dal Codice-, numero partecipanti, numero PMI partecipanti, contenzioso;
- Numero e tempi di rilascio del DURC comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera; numero di inadempienze riscontrato; contenzioso;
- Numero accordi bonari conclusi, per tipologia e importo appalto e per tipologia di stazioni appaltante;
- Con riferimento ad ANAC: i) Numero pareri di precontenzioso, per tipologia e importo appalto e per tipologia di stazioni appaltante; ii) Tempo di comunicazione dei commissari di

gara, per tipologia e importo appalto e per tipologia di stazioni appaltante; iii) Tempo di risposta in merito alle comunicazioni di variante, per tipologia e importo appalto e per tipologia di stazioni appaltante; iv) Numero accertamenti di varianti illegittime, per tipologia e importo appalto e per tipologia di stazioni appaltante; v) Tempo di risposta in merito alle comunicazioni di affidamenti in caso di somma urgenza, per tipologia e importo appalto e per tipologia di stazioni appaltante;

- Numero di procedure di dibattito pubblico realizzate, per stazione appaltante, tipologia e importo;
- Progetti di infrastrutture strategiche che hanno usufruito delle semplificazioni previste dal comma 1bis dell'art. 216, per tipologia e importo appalto e per tipologia di stazioni appaltante;
- Progetti che hanno usufruito delle semplificazioni previste dal comma 4bis dell'art. 216, per tipologia e importo appalto e per tipologia di stazioni appaltante;
- Progetti di manutenzione che hanno usufruito delle semplificazioni previste dal comma 4 dell'art. 216, per tipologia e importo appalto e per tipologia di stazioni appaltante;
- Focus sulla tempistica delle procedure di gara, per stazione appaltante, tipologia, criterio di aggiudicazione, importo;

E il seguente in relazione alle procedure di attuazione:

- Tempi di emanazione provvedimenti attuativi, per Amministrazione competente;

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Sono destinatari diretti dei principali effetti dell'intervento

Per la parte pubblica:

- i soggetti con funzioni di regolazione e vigilanza del mercato dei contratti pubblici, ossia il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAC (oltre ad altre amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione di aspetti settoriali e specifici dell'intervento, quali il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministero della salute e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare);
- le stazioni appaltanti, le centrali di committenza e i soggetti aggregatori.

Per la parte privata:

- le imprese partecipanti a procedure di aggiudicazione e, in particolare, le imprese aggiudicatarie. In base a un'indagine ANAC-ISTAT condotta nel 2014, le PMI attive sul mercato dei contratti pubblici erano circa 56.000. A queste vanno tuttavia aggiunte le imprese che, pur non partecipando allo stato attuale a procedure di aggiudicazione, costituiscono destinatari potenziali dell'intervento, in quanto produttrici di beni o servizi di possibile interesse per la pubblica amministrazione; in base ai risultati dell'indagine, esse rappresenterebbero circa il 40% del totale delle imprese;
- le società organismi di attestazione (SOA) (nel 2016, 37 soggetti).

In via indiretta, gli effetti dell'intervento, influenzando efficacia ed efficienza della spesa pubblica e la disponibilità di opere pubbliche, ricadranno sull'intera collettività nazionale.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Ai fini dell'elaborazione delle disposizioni correttive ed integrative del D.lgs. 50/2016 sono state realizzate due consultazioni¹⁰:

- una consultazione rivolta ai RUP, coordinata dalla Cabina di regia. Al riguardo, si ricorda che l'articolo 212, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 50 del 2016 prevede l'obbligo di *"effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione del [...] codice e sulle difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti nella fase di applicazione anche al fine di proporre eventuali soluzioni correttive e di miglioramento"*.
- una consultazione, rivolta alle principali categorie di soggetti destinatari del codice, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 8, legge 11/2016, avente ad oggetto il testo coordinato degli articoli del codice oggetto di correzioni e modifiche.

La **prima consultazione**, svoltasi dal 16 dicembre 2016 al 16 gennaio 2017, è stata rivolta a tutti i RUP delle stazioni appaltanti delle amministrazioni centrali, regionali e locali. Ai soggetti consultati è stato inviato via PEC un questionario di rilevazione elaborato sulla base delle criticità emerse nell'ambito della Cabina di regia e tradotto in formato elettronico dal Ministero delle infrastrutture e i trasporti (MIT) e l'AgID. Il questionario – che, oltre alle domande "a risposta chiusa" sulle difficoltà applicative riscontrate dalle stazioni appaltanti, prevedeva anche la possibilità di segnalare sinteticamente, in appositi "campi liberi", ulteriori criticità riscontrate, in modo da fotografare con quanta più accuratezza possibile le aree e le norme su cui intervenire – era volto a rilevare le principali difficoltà attuative e a raccogliere proposte di riformulazione normativa in vista dell'elaborazione del provvedimento correttivo del codice.

Sono state inviate 65.000 mail ai RUP, di cui 48.000 il cui ricevimento è stato confermato; sono pervenute 1.718 risposte, di cui il 75% provenienti dalle amministrazioni centrali. I risultati della consultazione sono stati elaborati su base regionale dagli Osservatori, con il supporto del loro organo di coordinamento tecnico, ITACA, e a livello nazionale da MIT e AgID. La consultazione è stata accompagnata da un'attenta analisi preliminare delle sollecitazioni, formali e informali, pervenute dagli operatori del settore e ha costituito un punto di partenza imprescindibile per l'elaborazione del testo del correttivo.

La Tabella che segue sintetizza i principali risultati della consultazione dei RUP. L'Allegato 1 riporta in dettaglio le criticità segnalate e le corrispondenti soluzioni correttive proposte dai RUP.

Tabella 5 – Dati di sintesi sui risultati della consultazione dei RUP

Temi oggetto del questionario	Ha riscontrato criticità (Si)			Non ha riscontrato criticità (No)			Non sa/ non indica			Totale			Indici criticità	
	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	% "si" su totale	% "si" / "si+n°"
Contenuto polizze (artt. 24, 31, 103 e 104)	121	86	71	777	6	6	820	12	5	1718	104	82	7,0	13,5
Affidamenti di importo inferiore a 40.000€ (art.36)	488	379	274	903	19	7	327	4	2	1718	402	283	28,4	35,1

¹⁰ Ambedue le consultazioni sono state svolte con il supporto metodologico del Nucleo Air del DAGL.

Temi oggetto del questionario	Ha riscontrato criticità (Sì)			Non ha riscontrato criticità (No)			Non sa/ non indica			Totale			Indici criticità	
	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	% "sì" su totale	% "sì" / ("sì"+n°)
Modalità di selezione degli operatori economici tramite indagini di mercato ed elenchi (art. 36)	468	228	324	806	5	15	444	5	5	1718	238	344	27,2	36,7
Affidamento opere di urbanizzazione secondaria sotto soglia (art. 36, comma 3)	27	18	11	391	6	2	1300	9	2	1718	33	15	1,6	6,5
Verifica dei requisiti dell'aggiudicatario nel sotto soglia (art. 36)	363	257	185	871	13	3	484	32	20	1718	302	208	21,1	29,4
Ricorso ad una centrale di committenza, ad una stazione unica appaltante o a soggetti aggregatori (artt. 37 e 38)	247	184	111	632	10	8	839	18	9	1718	212	128	14,4	28,1
Livello di progettazione richiesto per gli interventi di manutenzione (art. 59, comma 1)	121	93	72	498	5	0	1099	21	14	1718	119	86	7,0	19,5
Livello di progettazione nella procedura competitiva con negoziazione e nel dialogo competitivo (art. 62 e 64)	14	7	3	335	4	0	1369	5	4	1718	16	7	0,8	4,0
Informazioni ai candidati e agli offerenti (art. 76, comma 3 e art. 29, comma 1)	203	147	110	892	7	2	623	16	10	1718	170	122	11,8	18,5
RUP e Commissione di gara (art. 77, comma 4)	353	279	191	727	6	1	638	37	23	1718	322	215	20,5	32,7
Motivi di esclusione: quali criticità ha riscontrato nell'individuazione dei soggetti di cui all'art. 80, comma 3 cui fanno riferimento le condanne dell'art. 80, comma 1	165	113	82	158	0	0	1395	17	7	1718	130	89	9,6	51,1
Verifica dei requisiti di ordine generale e speciale negli affidamenti sopra-soglia (artt. 80, 85, 86, 87)	143	101	77	545	2	0	1030	21	11	1718	124	88	8,3	20,8
Determinazione dei requisiti di capacità economico-finanziaria (art. 83)	141	78	56	857	4	1	720	10	10	1718	92	67	8,2	14,1
Soccorso istruttorio (art. 83, comma 9)	150	122	87	592	6	4	976	17	14	1718	145	105	8,7	20,2
Garanzie per la partecipazione alla procedura (art. 93)	152	97	69	854	4	1	712	16	12	1718	117	82	8,8	15,1
Calcolo della soglia di anomalia (art. 97, comma 2)	261	214	154	521	8	5	936	25	19	1718	247	178	15,2	33,4
Procedure relative al subappalto (art. 105)	168	130	96	567	4	3	983	15	9	1718	149	108	9,8	22,9

Temi oggetto del questionario	Ha riscontrato criticità (Si)			Non ha riscontrato criticità (No)			Non sa/ non indica			Totale			Indici criticità	
	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	n°	n° indicazioni criticità	n° suggerimenti correttivi	% "si" su totale	% "si" / "si+n°"
Varianti negli appalti (art. 105) e nelle concessioni (art. 175)	107	90	64	414	4	5	1197	12	7	1718	106	76	6,2	20,5
Applicazione dello strumento della Finanza di Progetto sia per i lavori che per i servizi (art. 183 comma 15 e art. 179 comma 3)	5	0	9	7	3	17	1417	277	24	1718	27	14	0,3	41,7

Obiettivo della **seconda consultazione** è stato quello di ricevere osservazioni puntuali sul sullo schema di testo coordinato degli articoli oggetto di correttivo. La consultazione, rivolta alle principali categorie di soggetti destinatari del codice (come previsto dall'articolo 1, comma 2, l. 11/2016), si è svolta trasmettendo via PEC, ad una lista di soggetti individuata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentita l'ANAC, lo schema di testo coordinato (peraltro pubblicato anche sul sito internet del Governo) al fine di ricevere proposte di riformulazione degli articoli oggetto di disposizioni correttive o di ulteriori articoli non oggetto di modifica nello schema di decreto sottoposto a consultazione.

La consultazione che, tenuto conto dei ristretti tempi a disposizione per l'approvazione definitiva del provvedimento, si è svolta dal 17 al 22 febbraio 2017, è stata rivolta ai seguenti soggetti: ABI, ACCREDIA, AISCAT, Alleanza Cooperative, ANAS, ANCE, ANIA, ANIEM, CGIL, CISL, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confedilizia, Confindustria, CNA, Confservizi, Consiglio nazionale Architetti, Consiglio nazionale Ingegneri, Farmindustria, Finco, OICE, RFI, Rete Professioni Tecniche - RPT, Terna, UIL, UNIONSOA.

Sono pervenute risposte dai seguenti soggetti:

ACCREDIA, AISCAT, Alleanza cooperative, ANCE, ANIEM, ANIA, Confindustria, Confartigianato, Confapi, Finco, OICE, RPT, CNA, UNIONSOA, CGIL, CISL, UIL, ANAS, RFI, TERNA, Confservizi.

Le tabelle 6 e 7 riepilogano i contributi pervenuti dai consultati in relazione, rispettivamente, agli articoli del testo coordinato e agli ulteriori articoli non oggetto del testo sottoposto a consultazione.

Oltre ai soggetti suindicati, hanno fornito numerosi contributi anche i partecipanti alla Cabina di regia.

Tabella 6 – Dati di sintesi sui risultati della consultazione sul testo coordinato: articoli oggetto del correttivo

Art.	SOGGETTO CONSULTATO A MEZZO INVITO PEC																							Totale proposte				
	ACCREDIA	AISCAT	ALLEANZA COOPERATIVE	ANCE	ANIEM	ABI*	ANIA	CONFINDUSTRIA	CONFCOMMERCIO*	CONFARTIGIANATO	CONFAPI	CONFEDILIZIA*	FINCO	OICE	RETE PROFESSIONI TECNICHE	CNA	UNIONSOA	CNAPPC*	CNI*	CGIL	CISL	UIL	ANAS		RFI	TERNA	CONFSERVIZI	FARMINDUSTRIA*
3	X			X			X						X							X	X	X		X				8
21																				X	X	X	X					4
22			X																	X	X	X						4
23				X			X		X				X	X	X								X	X	X	X		10
24															X											X		2
25																												0
26	X						X							X														3
27		X		X																			X			X		4
28							X								X													2
29							X		X															X	X	X		5
30				X							X		X			X				X	X	X	X			X		9
31							X							X														2
32				X	X																					X		3
35																										X		1
36			X	X	X											X							X					5
37		X																								X		2
38		X	X	X			X									X										X		6
44																												0
46							X						X	X														3
47				X					X				X			X												4
48			X	X			X									X								X		X		6
50				X			X		X				X															4
53																										X		1

Art.	SOGGETTO CONSULTATO A MEZZO INVITO PEC																							Totale proposte				
	ACCREDIA	AISCAT	ALLEANZA COOPERATIVE	ANCE	ANIM	ABI*	ANIA	CONFINDUSTRIA	CONCOMMERIO*	CONFARTIGIANATO	CONFAPI	CONFEDILIZIA*	FINCO	OICE	RETE PROFESSIONI TECNICHE	CNA	UNIONSOA	CNAPPC*	CNI*	CGIL	CISL	UIL	ANAS		RFI	TERNA	CONSERVIZI	FARMINDUSTRIA*
58				X				X					X	X	X					X	X	X						2
59					X			X								X					X	X	X			X		8
62																												0
76																												0
77		X		X	X					X						X									X			7
78					X																							1
79																												0
80				X				X		X	X					X	X	X		X	X	X						9
81											X																	1
82	X										X																	2
83			X	X	X			X			X									X	X	X						8
84	X		X	X	X			X		X	X					X	X	X					X					9
85					X																							1
86				X							X			X														3
89				X	X			X					X	X										X		X		6
93	X			X				X		X											X	X	X	X				8
95		X	X	X				X		X	X			X		X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	14
97			X	X	X			X			X			X						X	X	X	X					11
98																												0
99																												0
102																					X	X	X	X				4
103							X	X		X											X	X		X				4
104																												0
105		X	X	X	X		X	X		X	X		X			X				X	X	X	X	X	X	X	X	15
106				X				X					X												X	X	X	4

Art.	SOGGETTO CONSULTATO A MEZZO INVITO PEC																									Totale proposte		
	ACCREDITA	AISCAT	ALLEANZA COOPERATIVE	ANCE	ANDEM	ABI*	ANIA	CONFINDUSTRIA	CONFCOMMERCIO*	CONFARTIGIANATO	CONFAPI	CONFEDILIZIA*	FINCO	OICE	RETE PROFESSIONI TECNICHE	CNA	UNIONSOA	CNAPPC*	CNI*	CGIL	CISL	UIL	ANAS	RFI	TERNA		CONSERVIZI	FARMINDUSTRIA*
110				X																			X					2
111																					X	X	X					3
113								X		X					X	X							X					5
113-bis				X				X													X	X	X	X				6
136								X																X	X			3
137																												0
140			X																									1
141																												0
142			X																									1
147																												0
148				X									X															2
152								X							X										X			3
156															X	X												1
157															X													3
159																												0
163																					X	X	X					3
165				X																						X		2
174								X																				1
177				X									X							X	X	X	X					5
178																												0
180				X																						X		2
183																												0
188																												0
191				X																								1

Art.	SOGGETTO CONSULTATO A MEZZO INVITO PEC																									Totale proposte		
	ACCREDIA	AISCAT	ALLEANZA COOPERATIVE	ANCE	ANIEM	ABI*	ANIA	CONFINDUSTRIA	CONFCOMMERCIO*	CONFARTIGIANATO	CONFAPI	CONFEDILIZIA*	FINCO	OICE	RETE PROFESSIONI	CNA	UNIONSOA	CNAPPC*	CNI*	CGIL	CISL	UIL	ANAS	RFI	TERNA		CONSERVIZI	FARMINDUSTRIA*
192																												0
194					X						X																	2
195			X	X																						X		3
196														X														1
199				X																								1
201																												0
205				X																			X					2
207				X																								1
208																												0
211				X																			X					2
213																							X					1
215				X																								1
216				X				X						X	X		X			X	X	X						8
217										X																		1
Tot	5	6	11	36	12	0	1	28	0	13	11	0	14	9	11	9	3	0	0	17	17	17	15	11	5	21	0	272

* non ha partecipato

Tabella 7 – Dati di sintesi sui risultati della consultazione sul testo coordinato: articoli ulteriori

Art.	SOGGETTO CONSULTATO A MEZZO INVITO PEC																									Totale proposte		
	ACCREDIA	AISCAT	ALLEANZA COOPERATIVE	ANCE	ANIEM	ABI*	ANIA	CONFINDUSTRIA	CONCOMMERCIO*	CONFARTIGIANATO	CONFAPI	CONFEDILIZIA*	FINCO	OICE	RETE PROFESSIONI TECNICHE	CNA	UNIONSOA	CNAPPC*	CNI*	CGIL	CISL	UIL	ANAS	RFI	TERNA		CONSERVIZI	FARMINDUSTRIA*
4								X																				1
17																								X				1
19															X													1
20															X													1
34				X						X																		2
42								X																				1
51																X												1
54															X													1
63				X	X																							2
68								X																				1
71				X				X																				2
73								X		X				X														3
75					X																							1
87	X																											1
90	X																											1
101				X																								1
107				X																								1
108				X																			X					2
121								X																				1
125																										X		1
133								X																X	X	X		4
143			x																									1
154															X													1

Art.	SOGGETTO CONSULTATO A MEZZO INVITO PEC																									Totale proposte			
	ACCREDIA	AISCAT	ALLEANZA COOPERATIVE	ANCE	ANIEM	ABI*	ANIA	CONFINDUSTRIA	CONCOMMERCIO*	CONFARTIGIANATO	CONFAPI	CONFEDILIZIA*	FINCO	OICE	RETE PROFESSIONI TECNICHE	CNA	UNIONSOA	CNAPPC*	CNI*	CGIL	CISL	UIL	ANAS	RFI	TERNA		CONSERVIZI	FARMINDUSTRIA*	
155								X																	X				
164																										X			
176																										X			
182				X																						X			
185																										X			
186																										X			
197				X							X																		
104 bis				X																									
106 bis																									X				
169 ter			X																										
169bis			X																										
17bis			X																										
23 bis				X																									
36 bis										X																			
XVII	X																												
Tot	3	0	4	10	2	0	0	8	0	3	1	0	0	0	1	4	1	0	0	0	0	0	0	1	2	2	8	0	50

* non ha partecipato

* non ha partecipato

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE ("OPZIONE ZERO").

Vale ricordare come il mantenimento dello status quo costituisca sempre un'opzione possibile tra quelle che il regolatore può percorrere, e questo quindi vale anche per quanto concerne il decreto legislativo n. 50 del 2016, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici.

Tuttavia, considerata la materia in esame, già in fase di prima adozione del Codice e quindi di recepimento della normativa europea, appariva evidente come il mantenimento dello status quo non costituisse una prospettiva realistica. Infatti, anche cambiamenti minimi in sede di recepimento non avrebbero consentito di cogliere l'opportunità (nascente appunto in sede di recepimento) di far emergere un insieme di pratiche e procedure che ottimizzassero il conseguimento degli obiettivi della norma europea, tenuto conto dell'ordinamento nazionale.

Come evidenziato poi nella Sezione 1 di questo documento, la prima fase dell'attuazione di questa complessa regolazione, che tocca un'ampia categoria di destinatari pubblici e privati, ha mostrato in modo inequivocabile come si sia reso necessario avvalersi della facoltà concessa al Governo che autorizza, entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi, di adottare disposizioni correttive e integrative della norma.

Pertanto, con riferimento a specifici profili del Codice, l'opzione zero rappresenta un'alternativa inefficace e inattuabile in quanto non risolverebbe i problemi descritti nella Sezione 1 e, quindi, non consentirebbe di raggiungere in modo efficace ed efficiente gli obiettivi del Codice stesso.

Pertanto, l'opzione zero è stata largamente preferita a fronte di numerose osservazioni/proposte emendative sollevate dagli *stakeholders* laddove inconciliabili con le finalità del codice, nonché con la sua coerenza interna.

SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

Di seguito si illustrano, in sintesi, alcune delle principali novità introdotte¹¹ e le più rilevanti opzioni alternative esaminate.

1) Procedura per gli affidamenti di importo sotto soglia

L'opzione zero consiste nel mantenere la procedura di affidamento omogenea, non differenziata in relazione all'importo dell'appalto.

L'opzione scelta consiste nella semplificazione degli iter relativi agli affidamenti di importo limitato, prevedendo che per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro:

- la stazione appaltante possa affidare direttamente tramite una unica determina a contrarre, o atto equivalente;
- le stazioni appaltanti verifichino esclusivamente il documento di regolarità contributiva e quanto previsto dall'articolo 80, comma 5, lettera b), del Codice in materia di fallimento o liquidazione coatta;
- nei mercati elettronici, le stazioni appaltanti, al fine di verificare l'assenza di motivi di esclusione, procedano a controlli a campione.

¹¹ Per una descrizione delle novità di maggiore impatto cfr. Sez. 5.

Inoltre, nel caso di procedure negoziate, si è stabilito che la verifica dei requisiti da parte della stazione appaltante avvenga solo sull'aggiudicatario (rimanendo comunque facoltà della stessa stazione estendere la verifica anche agli altri partecipanti).

Un'opzione alternativa considerata riguarda la previsione di una soglia diversa rispetto ai 40.000 euro. Tale ipotesi non è stata ritenuta coerente con tutte le altre disposizioni del codice che si riferiscono agli importi sotto soglia.

2) Sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti

L'opzione zero consiste nel mantenere qualificati di diritto i soggetti aggregatori regionali, il Ministero delle infrastrutture, i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP e INVITALIA, mentre gli altri soggetti aggregatori dovrebbero qualificarsi secondo la procedura prevista.

L'opzione scelta, in relazione alle difficoltà lamentate in relazione al ricorso alle centrali di committenza, alle stazioni uniche appaltanti e a soggetti aggregatori, prevede:

- di ampliare il numero dei soggetti qualificati di diritto, includendovi non solo quelli regionali (come originariamente previsto), ma tutti quelli già inseriti nelle relative delibere ANAC – quali le città metropolitane - al fine di rendere più prossime le centrali alle esigenze specifiche dei territori;
- di consentire alle stazioni appaltanti, ai fini della qualificazione, di far riferimento alle gare svolte nell'ultimo quinquennio anziché triennio.

Con riferimento ai soggetti qualificati di diritto un'opzione alternativa consiste nell'elevare le soglie al di sopra delle quali le stazioni appaltanti possono operare senza fare ricorso a centrali o soggetti di aggregazione. Tale opzione risulta, tuttavia, in contrasto con aspetti sostanziali della riforma dei contratti pubblici ed è stata, quindi, scartata.

3) Commissioni di gara

L'opzione zero prevede commissari di gara nominati su base nazionale dall'ANAC, fra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso la stessa ANAC, solo per gli affidamenti sopra-soglia (con successivo sorteggio) e da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa.

L'opzione zero non è stata ritenuta adeguata in quanto non sufficientemente efficace a fronte di fenomeni corruttivi e collusivi.

L'opzione scelta consiste nel prevedere la nomina dei commissari da parte ANAC su base regionale e nell'abbassare a 1M la soglia entro la quale la stazione appaltante può nominare i commissari di gara, riservando comunque la scelta del Presidente all'ANAC. Si prevede, tuttavia, espressamente la possibilità che possa essere nominato come membro interno anche il RUP, sempre per le procedure sotto 1M per i lavori e sotto-soglia per servizi e forniture (ART. 77 comma 3). Tale soluzione si è ritenuta più efficace al fine di tutela dai fenomeni corruttivi e collusivi.

L'opzione alternativa esaminata prevede anche per gli affidamenti sotto-soglia la nomina dell'intera commissione da parte dell'ANAC. Tale alternativa è stata valutata come poco efficace per gli eccessivi oneri per stazioni appaltanti e ANAC.

4) Subappalto

L'opzione zero prevede un unico limite al subappalto determinato nel 30% dell'importo contrattuale e la comunicazione della terna di subappaltatori con la presentazione dell'offerta.

L'opzione scelta consiste nell'introdurre per i lavori un limite al subappalto per la sola categoria prevalente e nel prevedere la facoltà per la stazione appaltante di chiedere la terna di subappaltatori in sede di offerta.

L'opzione alternativa considerata consiste nell'elevare, rispetto all'opzione zero, la soglia del subappalto con riferimento all'intero valore dell'appalto. Tale opzione è stata scartata in quanto si è ritenuto più equilibrata una soluzione differenziata tra categoria prevalente e presenza di eventuali altre categorie scorporabili.

5) Soccorso istruttorio

L'opzione zero prevede l'accesso alla procedura del soccorso istruttorio dietro pagamento da parte del concorrente che vi ha dato causa. Prevede inoltre una differenziazione delle irregolarità sanabili.

L'opzione scelta consiste nella gratuità del soccorso istruttorio e nell'eliminazione della differenziazione tra irregolarità essenziali e non essenziali, facendo riferimento solo alle carenze di elementi formali della domanda (senza alcuna distinzione tra tipologie di irregolarità).

In alternativa è stata considerata l'ipotesi di mantenere il soccorso a pagamento, semplificando e chiarendo la norma. Quest'opzione non è stata selezionata tenuto conto della recente pronuncia della Corte di giustizia in materia.

6) Appalto integrato

L'opzione zero prevede la possibilità di appalto integrato solo per i casi in cui l'elemento tecnologico sia prevalente.

L'opzione scelta consiste nel consentire l'appalto integrato quando ricorrano i presupposti di urgenza derivata da elementi imprevedibili, nonché per le opere i cui progetti preliminari o definitivi risultino già approvati. Quanto alle opere di urgenza, l'opzione scelta si è ritenuta indispensabile alla luce delle speciali circostanze che caratterizzano questa tipologia di interventi. Quanto alla norma transitoria relativa alle opere i cui progetti definitivi risultino già approvati alla data di entrata in vigore del Codice, l'opzione scelta si è ritenuta utile per evitare il rallentamento nella realizzazione di interventi già finanziati.

Un'alternativa possibile consisteva nell'introdurre per tutte le opere la possibilità di appalto integrato. Tale soluzione sarebbe stata incoerente con una delle finalità principali del nuovo codice, che punta alla valorizzazione della progettazione esecutiva da parte delle stazioni appaltanti e sarebbe, comunque, in contrasto con la legge delega.

7) Livello progettazione interventi manutenzione

L'opzione zero prevede procedure ordinarie anche per gli interventi di manutenzione.

L'opzione scelta prevede che con decreto del MIT si disciplini la progettazione semplificata per gli interventi manutenzione; nelle more di tale decreto, è stata introdotta una norma transitoria che prevede che i lavori possano essere affidati sulla base di un progetto definitivo semplificato e che l'esecuzione dei lavori possa prescindere dalla redazione del progetto esecutivo.

L'opzione alternativa considerata prevede che gli interventi di manutenzione possano essere affidati sulla base del progetto definitivo non semplificato. Questa alternativa è stata ritenuta ancora eccessivamente gravosa per le stazioni appaltanti.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA, PROPOSTA E VALUTAZIONI DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta

Tra i principali effetti dell'intervento vi è una maggiore aderenza del quadro normativo agli obiettivi.

L'intervento normativo ha inoltre fornito l'occasione per precisare alcuni aspetti sui quali la legislazione vigente non è chiara o, comunque, ha dato luogo a interpretazioni contrastanti.

Il provvedimento comporterà, inoltre, effetti sulla numerosità e sulla distribuzione territoriale delle stazioni appaltanti, stanti le previsioni relative all'ampliamento delle stazioni appaltanti qualificate di diritto, le quali comporteranno, in particolare, l'inserimento nella lista delle città metropolitane.

Ciò premesso, nella tabella che segue sono sintetizzati, limitatamente alle modifiche di maggiore impatto, i principali effetti attesi suddivisi per categoria di destinatari.

Gli articoli non riportati in tabella riguardano effetti di impatto meno significativo, ovvero chiarimenti e correzioni al testo del codice che, nel loro insieme, contribuiscono tuttavia in modo determinante ad una maggiore chiarezza, coerenza e certezza del quadro normativo.

Art. Codice	Art. Corr.	Oggetto	Criticità/Esigenze	Opzione scelta (principali modifiche apportate)	Effetti
21	8	- Programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti - Semplificazione programmazione	- Tempi per la redazione, l'adozione e l'approvazione dei documenti programmatori - Asincronia con l'adozione dei documenti di bilancio - Duplicazioni che riducono l'efficienza dell'attività amministrativa	- Tempi di approvazione del programma triennale coerenti con l'approvazione dei documenti di bilancio - Nella programmazione triennale dei lavori pubblici, nel caso di lavori di importo pari o superiore a 1M, l'elaborato da porre alla base della programmazione è il "documento di fattibilità delle alternative progettuali" (introdotto dall'art.23 e che corrisponde ad una prima fase del progetto di fattibilità) - Ai fini della ricezione dei programmi biennali per gli acquisti dei beni e servizi e dei relativi aggiornamenti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si avvale dei sistemi informativi del Ministero dell'economia e delle finanze	Stazioni appaltanti: - semplificazione della programmazione - riduzione degli oneri della programmazione triennale Amministrazione (MIT): - riduzione dei tempi per la ricezione dei programmi per gli acquisti dei beni e servizi

Art. Codice	Art. Corr.	Oggetto	Criticità/Esigenze	Opzione scelta (principali modifiche apportate)	Effetti
23	10	Fasi di progettazione	Eccessiva complessità, in termini di costi e tempi, della prima fase della progettazione (progetto di fattibilità)	- Modifiche al progetto di fattibilità che può essere redatto in due fasi successive, la prima delle quali denominata "documento di fattibilità delle alternative progettuali" - - obbligatorietà del documento di fattibilità delle alternative progettuali per le grandi opere infrastrutturali - Specificazione delle indagini da svolgere per il progetto di fattibilità - Progettazione semplificata per interventi manutenzione disciplinata da un nuovo decreto - Scorporo dei costi di manodopera e sicurezza dall'importo soggetto a ribasso d'asta	Stazioni appaltanti: - Rafforzamento della capacità e qualità di programmazione delle amministrazioni - Riduzione dei costi e dei tempi per gli interventi di manutenzione - Contenimento dei ribassi Amministrazioni pubbliche: - Maggiore complicazione nella elaborazione dei prezziari Collettività: - Maggiori garanzie per i lavoratori - Promozione partecipazione al dibattito pubblico
24	11	Corrispettivi dei progettisti	Eccessiva pressione al ribasso sulle tariffe dei professionisti, soprattutto per le procedure negoziate (dove manca gara) Indeterminatezza normativa in quanto le linee guida ANAC stabiliscono che le tariffe minime sono obbligatorie	- Obbligo (e non più facoltà) per le stazioni appaltanti di utilizzare le tariffe ministeriali	Operatori servizi di architettura e ingegneria: - Maggiori tutele economiche
27	14	Procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori		- Conferma dei pareri, delle autorizzazioni e delle intese in caso di nuovo appalto qualora non siano intervenute variazioni - Responsabilità patrimoniale dell'ente gestore per i danni subiti dal soggetto	Stazioni appaltanti: - Semplificazione del processo autorizzativo nei casi di riappalto in assenza di modifiche del progetto

Art. Codice	Art. Corr.	Oggetto	Criticità/Esigenze	Opzione scelta (principali modifiche apportate)	Effetti
				aggiudicatore, in caso di mancato rispetto del programma di risoluzione delle interferenze	Operatori: - Riduzione dei costi e dei tempi per pareri, autorizzazioni e intese - Maggior tutela nell'esecuzione del contratto
30	17	Aggiudicazione ed esecuzione dei contratti	Ricorso al lavoro sommerso, con particolare riguardo ai casi di subappalto	Il DURC diventa comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera relativa allo specifico contratto affidato	Amministrazione (INPS): - Maggiore complessità per la elaborazione del DURC Operatori - Maggiore complessità per i pagamenti Collettività: - Contrasto al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare
32	19	Procedure di affidamento e penali	- Procedura di affidamento fino a 40.000 euro che non si differenzia da quella per importi superiori; tempi lunghi di espletamento - Mancanza di una disciplina specifica delle penali per ritardato adempimento	- Per gli affidamenti di importo fino a 40.000 euro si prevede un unico atto della stazione appaltante. - Si introduce la disciplina delle penali da applicare in caso di ritardo nell'esecuzione della prestazione da parte dell'appaltatore	Stazioni appaltanti: - Semplificazione dell'iter degli affidamenti di importo limitato - Maggiore chiarezza delle norme

Art. Codice	Art. Corr.	Oggetto	Criticità/Esigenze	Opzione scelta (principali modifiche apportate)	Effetti
36	22	Contratti sotto soglia	- Procedura di affidamento fino a 40.000 euro complessa, che non si differenzia da quella per importi superiori; tempi lunghi di espletamento - Insufficiente numerosità degli operatori economici nelle procedure negoziate per lavori	- Verifica dei requisiti solo sull'aggiudicatario, rimanendo comunque facoltà della stazione appaltante di estendere la verifica anche agli altri partecipanti. - Relativamente ai requisiti di carattere generale, verifica del solo documento di regolarità contributiva - Nei mercati elettronici le stazioni appaltanti, al fine di verificare l'assenza di motivi di esclusione, procedono a controlli a campione (e non più su tutti i soggetti invitati) - Per affidamenti di importo tra 40.000 euro e 150.000 euro per i lavori il numero di operatori economici da invitare passa da cinque a dieci; per gli affidamenti tra 150.000 e 1M, il numero di operatori da invitare passa da dieci a quindici	Stazioni appaltanti: - Semplificazione dell'iter degli affidamenti di importo limitato - Possibili difficoltà nell'individuazione del numero richiesto di operatori per gli affidamenti per i lavori di importo tra 40.000 euro e 150.000 euro, tenuto conto anche della necessità di rispettare un criterio di rotazione Collettività: - Aumento della concorrenza - Riduzione dei rischi di fenomeni corruttivi e collusivi
38	24	Qualificazione stazioni appaltanti e centrali di committenza	Procedura di qualificazione complessa con rischio di esclusione delle città metropolitane e di altre strutture di aggregazione già qualificate in base alla precedente disciplina	- Si estende la qualificazione "di diritto" a città metropolitane e enti di area vasta - Si consente alle stazioni appaltanti, ai fini della qualificazione, di far riferimento alle gare svolte nel quinquennio, anziché nel triennio	Stazioni appaltanti: - Aumento n. centrali di committenza qualificate di diritto; - Creazione di concorrenza tra centrali di committenza Collettività: - Maggiore efficienza del mercato dei contratti pubblici
50	30	Clausole sociali	Ridotta tutela della continuità occupazionale	Si introduce per i servizi ad alta intensità di manodopera l'obbligo (e non più facoltà) di inserire clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale	Collettività: - Maggiore tutela lavoratori
59	35	Procedure affidamento	- Tempi di redazione del progetto	Si prevede l'appalto integrato (affidamento	Stazione appaltante:

Art. Codice	Art. Corr.	Oggetto	Criticità/Esigenze	Opzione scelta (principali modifiche apportate)	Effetti
			esecutivo in circostanze di somma urgenza - Complessità procedure per le opere di urbanizzazione a scomputo	congiunto progettazione esecutiva e esecuzione) nei casi di somma urgenza, nonché per le opere di urbanizzazione a scomputo	- Semplificazione procedure e riduzione tempi nei casi di somma urgenza - Semplificazione procedure per le opere di urbanizzazione a scomputo
77 e 78	43 e 44	Commissioni di aggiudicazione e relativi componenti	- Eccessivi rischi di fenomeni corruttivi anche negli appalti di importo sotto-soglia - Eccessivi oneri a carico stazioni appaltanti per la procedura di selezione e nomina commissari su base nazionale - Costi di costituzione e funzionamento delle commissioni di aggiudicazione eccessivi e allungamento dei tempi di aggiudicazione - Difficoltà organizzative legate alla costituzione e al funzionamento delle Commissioni esaminatrici e alla nomina dei commissari	- Viene abbassata ad IM per i lavori la soglia entro cui le stazioni possono nominare commissari interni - Il presidente viene sempre nominato da ANAC - Per i lavori di importo inferiore a IM e per servizi e forniture sottosoglia il RUP può essere nominato tra i commissari - L'Albo dei commissari viene organizzato su base regionale e non più nazionale	Stazione appaltanti: - Aumento delle garanzie di prevenzione dei fenomeni corruttivi - Maggiore complessità delle procedure - Aggravio dei costi e dei tempi, parzialmente mitigato dal passaggio all'albo regionale Operatori: - Aumento delle garanzie per un corretto svolgimento del processo competitivo
83	49	Soccorso istruttorio Rating di impresa	Complessità della procedura e relativi costi Complessità valutazione rating estesa anche ad aspetti strutturali dell'impresa	- Semplificato ed esteso il ricorso al soccorso istruttorio, reso gratuito; Rating di impresa: - Limitato ad affidabilità - Non è più elemento di qualificazione, ma elemento di premialità - Eliminati aspetti sanzionatori da parte di ANAC	Stazione appaltante: - Semplificazione procedure di affidamento - Aumento dei tempi: rischio che la gratuità del soccorso istruttorio incentivi gli operatori a presentare la documentazione in modo incompleto Operatori:

Art. Codice	Art. Corr.	Oggetto	Criticità/Esigenze	Opzione scelta (principali modifiche apportate)	Effetti
					- Minori oneri - Maggiori garanzie per imprese - Eliminazione <i>gold-plating</i>
84	50	Sistema qualificazione degli esecutori di lavori pubblici	Requisiti di qualificazione maturati in un tempo ristretto (tre anni) in relazione alle attuali condizioni del mercato	- Estensione ai migliori 5 degli ultimi 10 anni del periodo di maturazione dei requisiti di qualificazione SOA - Per le opere il requisito della cifra di affari viene calcolato su un periodo di tempo pari a cinque anni in luogo di tre	Operatori: - Aumento della platea degli operatori qualificati - Maggiore concorrenza
85	51	DGUE (documento di gara europeo): controlli	I controlli sul secondo concorrente non sono previsti dalle direttive: <i>goldplating</i>	Eliminazione controlli su secondo concorrente in graduatoria	Stazioni appaltanti: - Semplificazione/ accorciamento tempi di aggiudicazione - Possibili difficoltà in caso sia necessario procedere all'aggiudicazione al secondo classificato
93 e 103	55 e 64	Garanzie per la partecipazione alla procedura	Sostenibilità degli oneri finanziari derivanti dalla garanzia per la partecipazione alla procedura per le imprese, in particolare per quelle di minore dimensione	- Per gli affidamenti diretti sotto i 40.000 la garanzia diventa facoltativa - L'importo della garanzia è ridotto del 50% per le microimprese, piccole e medie imprese (MPMI) e per i raggruppamenti di operatori economici o consorzi ordinari costituiti esclusivamente MPMI - Esclusione per le MPMI dell'obbligo di corredare l'offerta dall'impegno di un fideiussore a rilasciare la garanzia fideiussoria per l'esecuzione del contratto	Operatori: - Riduzione dei costi per le MPMI Operatori e Collettività: - Maggiore concorrenza
95	57	Criteri di aggiudicazione	- Complessità di procedure di appalto per servizi e forniture di importo limitato - Complessità di procedure in caso di eventi calamitosi - Per il criterio dell'offerta più	- La stazione appaltante deve prevedere il tetto massimo al punteggio economico per evitare che tale fattore sia, in concreto, prevalente nella aggiudicazione - Si prevede il ricorso al prezzo più basso in caso di eventi calamitosi	Stazioni appaltanti: - Semplificazione procedure per contratti relativi ad eventi calamitosi, nonché per servizi e forniture di importo inferiore a 40.000 - Miglioramento della qualità

Art. Codice	Art. Corr.	Oggetto	Criticità/Esigenze	Opzione scelta (principali modifiche apportate)	Effetti
			vantaggiosa, il prezzo rimane l'elemento preponderante ai fini dell'aggiudicazione, determinando fenomeni di eccessivo ribasso	- Appalti di servizi e forniture: può essere utilizzato il criterio del minor prezzo per quelli di importo inferiore a 40.000 euro	delle prestazioni oggetto di appalto Operatori: - Miglioramento dell'equilibrio economico-finanziario nella realizzazione dei contratti e della qualità delle prestazioni
97	59	Offerte anormalmente basse	- Scarsa chiarezza della norma - Non significatività del calcolo dell'anomalia in caso di pochi offerenti.	- Viene chiarito come si calcola la soglia di anomalia - Si passa all'obbligatorietà dell'esclusione automatica per i lavori di importo pari o inferiore a 1M	Stazioni appaltanti e Operatori: - Maggiore chiarezza della norma - Semplificazione procedure con riduzione dei tempi di conclusione delle gare
99	61	Relazione unica sulle procedure di appalto: comunicazioni alla Commissione europea	Mancanza di chiarezza della norma che induce le stazioni appaltanti a trasmettere sempre la relazione unica alla Cabina di regia (per la successiva trasmissione alla CE)	- Chiarimento relativo ai casi in cui la relazione va inviata	Stazioni appaltanti: - Semplificazione di adempimenti amministrativi
102	63	Collaudo	Complessità e costi della procedura rispetto a lavori di limitata entità	- Si introduce la possibilità dell'applicazione del certificato semplificato di regolare esecuzione (in luogo di quello di collaudo) per i lavori fino a 1M - Chiarimenti sui compensi ai dipendenti	Stazioni appaltanti: - Semplificazione, chiarezza delle norme
105	66	Subappalto	- Limitazioni eccessive del subappalto incompatibili con l'attuale organizzazione del mercato delle costruzioni - L'individuazione in fase preliminare della terna dei sub appaltatori è incompatibile con un ordinato svolgimento delle procedure di gara per il	- Si stabilisce che il limite del 30% è da riferirsi solo alla categoria prevalente per i lavori - Eliminazione dell'obbligo per il concorrente di dimostrare l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione - L'indicazione della terna vale solo nel caso in cui la stazione appaltante lo	Operatori: - Aumenta, per i lavori, la quota subappaltabile - Si semplificano gli adempimenti legati alla partecipazione all'appalto Collettività:

Art. Codice	Art. Corr.	Oggetto	Criticità/Esigenze	Opzione scelta (principali modifiche apportate)	Effetti
			numero dei sub appaltatori coinvolti; inoltre, la disposizione, introdotta anche per limitare fenomeni corruttivi, si è rivelata di difficile attuazione - La responsabilità dell'appaltatore per la mancanza dei requisiti morali del subappaltatore determinava la sua esclusione dalla gara (art. 80), ponendo a suo carico una responsabilità solidale ritenuta eccessiva.	ritenga necessario e lo indichi nel bando - La terna non è obbligatoria nel caso di strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da centrali di committenza	- Parziale riduzione della prevenzione dei rischi di corruzione
113bis	73	Termini per l'emissione dei certificati di pagamento	Mancanza di certezza dei tempi di pagamento	Stabilito un termine (45gg) in linea con la direttiva ritardi nei pagamenti	Operatori: - Maggiore tutela
163	91	Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile	Incompatibilità procedura ordinaria con casi di emergenza attuale ed estrema	Si estende la circostanza della "somma urgenza" (che consente procedure semplificate) e si introducono ulteriori semplificazioni	Operatori e Collettività: - Ulteriori semplificazioni per i casi di somma urgenza
165	93	Rischio ed equilibrio economico-finanziario nelle concessioni	Difficoltà nell'utilizzo dello strumento in ragione della bassa leva finanziaria	- Ampliamento delle possibilità di reperire fondi da parte del concessionario - La quota massima riferita al contributo pubblico passa dal 30% al 49%	Operatori e Collettività: - Aumentano le possibilità di leva finanziaria e di investimenti Operatori: - Si riduce il rischio operativo a carico del concessionario
180	99	Partenariato Pubblico Privato (PPP)	Scarso utilizzo dello strumento	La quota massima di finanziamento pubblico passa dal 30 al 49%	Operatori e Collettività: - Aumentano le possibilità di leva finanziaria e di investimenti

Art. Codice	Art. Corr.	Oggetto	Criticità/Esigenze	Opzione scelta (principali modifiche apportate)	Effetti
					Operatori: - Si riduce il rischio operativo a carico del concessionario
195	106	Contraente generale	Rischio che il ricorso al contraente generale sia utilizzato per eludere le norme sull'appalto integrato	Introduzione soglia minima per il ricorso all'istituto del contraente generale, fissata ad un importo superiore a 100M	Operatori: - Riduzione del rischio di elusione del divieto di appalto integrato
216	118	Disposizioni transitorie e di coordinamento	- Incertezza sulle norme applicabili per le opere già di L. obiettivo. - Difficoltà di redigere progetto esecutivo per gli interventi di manutenzione, tenuto conto della loro specificità	- Per l'approvazione dei progetti delle opere già di L. obiettivo si continuano ad applicare norme del d.lgs. 163/2006 - Gli interventi di manutenzione ordinari possono essere affidati con progetto definitivo semplificato in attesa del decreto che disciplinerà la materia - Per tutti gli interventi di manutenzione si può procedere all'esecuzione dei lavori prescindendo dai progetti esecutivi - È consentito l'appalto integrato per le opere i cui progetti definitivi risultino approvati alla data di entrata in vigore del codice e la cui gara di appalto venga esperita entro un diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto correttivo	Stazioni appaltanti, Operatori e Collettività: - Immediato sblocco progetti pronti senza attendere il progetto esecutivo che richiederebbe una gara ad hoc - Sblocco interventi di manutenzione

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

Il provvedimento comporta effetti positivi per le PMI puntualmente individuati nella Tab. che precede, a cui si rimanda.

Si evidenziano, tuttavia, per la loro specificità e ampiezza, gli effetti positivi conseguenti all'ampliamento della numerosità e della distribuzione territoriale delle stazioni appaltanti, a seguito delle previsioni relative alle stazioni appaltanti qualificate di diritto, tra cui rientrano le città metropolitane e le province e le agevolazioni in termini di minori oneri per le garanzie da prestare.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi a carico di cittadini ed imprese.

Non sono introdotti o eliminati nuovi oneri amministrativi per le imprese.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

Così come per il Codice, anche per il decreto correttivo, tenuto anche conto delle difficoltà attuative sin qui riscontrate, i fattori che possono incidere sull'attuazione efficace e tempestiva dell'intervento possono essere individuati come segue:

per le amministrazioni:

- Definizione, coerenza e aggiornamento delle linee Guida e decreti attuativi;
- Adeguatezza delle competenze nelle stazioni appaltanti, nei soggetti aggregatori e nelle centrali di committenza qualificate di diritto per: i) gestire in un ruolo guida la progettazione degli interventi e ii) per implementare un sistema effettivo di verifiche non solo formali, sulla corretta esecuzione dell'opera e sul rispetto del cronoprogramma, anche alla luce di alcune delle novità introdotte;
- Adeguatezza degli strumenti di controllo e verifica rivolti alle centrali di committenza e ai soggetti aggregatori ai fini, in particolare, della tutela della concorrenza e delle PMI;
- Collegamento della riduzione del contenzioso ad altri aspetti dell'ordinamento che potrebbero richiedere altri interventi normativi e/o gestionali, tanto più in fase iniziale;
- Disponibilità di mezzi e competenze atti a supportare il ricorso generalizzato ai mezzi elettronici di comunicazione e informazione da parte delle stazioni appaltanti in tutte le fasi della procedura, con particolare riferimento all'attuazione del principio di univocità dell'invio delle informazioni (legato alla riduzione degli obblighi informativi);
- Sostenibilità operativa e capacità di integrare nel DURC le informazioni necessarie ai fini della verifica dei dati di congruità occupazionale;
- Sostenibilità organizzativa e gestionale da parte dell'ANAC - anche tenuto conto della tempestività richiesta - delle nuove competenze in termini di precontenzioso, individuazione dei commissari di gara, comunicazioni di variante, accertamenti di varianti, affidamenti in caso di somma urgenza.

per gli operatori:

- Adeguatezza degli strumenti di controllo e verifica rivolti alle centrali di committenza e ai soggetti aggregatori;

- Accessibilità del mercato del credito per quanto concerne il reperimento effettivo dei nuovi strumenti di garanzia finanziaria, in particolare nei riguardi delle PMI.

Le riflessioni sopra riportate, cui si aggiungono le normali problematiche legate alla completa attuazione del quadro normativo, costituiscono anche il frutto dell'esperienza sinora maturata. Esse confermano, anche alla luce dei provvedimenti attuativi previsti, la necessità di un attento coordinamento e monitoraggio di tutte le condizioni attuative e delle relative difficoltà, evidenziando il ruolo strategico della Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

Nel corso degli anni si è andata consolidando una letteratura scientifica, elaborata a partire da un'evidenza empirica, che mostrava come il sistema dei contratti pubblici e le relative regole potessero avere un impatto in termini concorrenziali incidendo sulle barriere di ingresso e sul rischio di pratiche collusive, nonché impatti sui prezzi finali dei beni e dei servizi¹².

Gli effetti di riforme sostanziali per quanto concerne i contratti pubblici come quella in esame, mostrano due fasi: nel breve termine, la concorrenza aumentata tra i fornitori aumenta l'efficienza della spesa, data la tecnologia esistente mentre nel lungo termine sono i cambiamenti nel sistema degli appalti a incidere e migliorare il livello delle competitività delle imprese su questo mercato¹³.

Nel caso in esame, l'attività di correzione del Codice dei contratti pubblici favorisce ulteriormente l'apertura del mercato e rafforza i presidi di prevenzione dei rischi corruttivi.

In particolare, le azioni di revisione e correzione improntate alla semplificazione delle procedure di affidamento hanno come effetto un migliore accesso dei fornitori, segnatamente le PMI, al mercato dei contratti pubblici. Nella stessa direzione vanno le disposizioni relative all'incremento del numero delle stazioni appaltanti qualificate di diritto quali soggetti aggregatori, ferma restando la necessità di adeguata sorveglianza di questo mercato, e all'estensione del periodo utile ai fini dei requisiti di qualificazione degli operatori.

Le norme relative alla selezione e composizione delle commissioni giudicatrici aumenta le garanzie per un corretto svolgimento del processo competitivo.

Anche in sede di consultazione, si è riscontrato come le proposte di revisione e correzione, che tenevano conto anche delle esigenze puntuali dei destinatari laddove compatibili con le finalità dell'azione pubblica, non hanno un impatto rilevante, diretto e/o indiretto, in termini di riduzione del numero e della qualità dei fornitori o anche solo nel disincentivarli alla concorrenza.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.

- Presidenza del Consiglio dei Ministri, che coordinerà e verificherà con apposita struttura il percorso di attuazione del provvedimento;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

¹² C. R. Yukins e J. A. Cora, *Feature Comment: Considering the Effects of Public Procurement Regulations on Competitive Markets, The Government Contractor - Information and Analysis on Legal Aspects of Procurement*, Vol. 55, No. 9 Focus March 6, 2013.

¹³ Office of Fair Trading, *Assessing the impact of public sector procurement on competition* – Vol. I Main Report, London, September 2004, p. 6-7.

- ANAC.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

All'intervento sarà data pubblicità attraverso gli ordinari canali riservati agli atti normativi, nonché attraverso i siti istituzionali del Governo e degli enti coinvolti. Saranno inoltre realizzate iniziative di comunicazione specializzata.

C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo e il monitoraggio dell'attuazione dell'intervento sarà eseguito dalla Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio, in collaborazione con MIT e ANAC. Attività preliminare all'avvio del monitoraggio sarà la verifica degli indicatori specifici previsti e l'aggiornamento della base line, secondo quanto indicato al punto 1C. In relazione alla raccolta dei dati necessari al calcolo degli indicatori, un fattore fondamentale nell'efficace svolgimento delle attività di monitoraggio sarà quindi costituito dall'accesso alle informazioni necessarie, in gran parte estraibili nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) gestita dall'ANAC. Si richiama, infine, quanto evidenziato nel punto 5D, circa la necessità di un'attenta e attiva verifica delle condizioni attuative dell'intervento.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio, fermi restando quelli, già contenuti nel d.lgs. 50/2016, relativi alle attività di monitoraggio e valutazione, nonché di esame delle proposte di modifiche normative, attribuite alla Cabina di regia.

E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio da considerare ai fini della VIR

Oltre agli indicatori di cui al punto 1C, sarà prestata particolare attenzione agli aspetti problematici rilevati nel punto 5D.

SEZIONE 8 – Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

Fermo restando il rispetto di tutti i criteri di delega, l'intervento normativo non introduce livelli di regolazione superiori a quelli richiesti dalle direttive.

Peraltro, il correttivo contribuisce a risolvere in termini positivi taluni punti che erano suscettibili di introdurre *gold-plating* sul recepimento. A titolo puramente esemplificativo, si consideri ad esempio l'art. 34, che modifica in termini positivi l'art. 34 del Codice dove si parla di premialità e non più di qualificazione. O ancora, l'art. 36 che modifica dell'art. 86 del Codice "Mezzi di prova" (eliminazione dell'attività di controllo sui secondi concorrenti).