

Direzione centrale acquisti

Alla Commissione Parlamentare
per la semplificazione.

Roma, 28 maggio 2026

OGGETTO: Indagine conoscitiva – Commissione Parlamentare per la semplificazione.
Audizione del 28 maggio 2026.

Con riferimento all'audizione in oggetto si segnalano, per quanto di competenza, le seguenti proposte di semplificazione normativa in materia di contratti pubblici.

1. Semplificazione dei controlli sull'operatore economico, negli appalti di servizi e forniture.

Premessa

Ai fini dell'aggiudicazione delle procedure di gara, l'art. 17, comma 5, del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n.36), prevede che l'organo competente a disporre l'aggiudicazione verifichi preventivamente il possesso dei requisiti in capo all'offerente.

La totale uniformità dei requisiti generali (artt. 94, 95 e 98 del codice dei contratti pubblici) e l'elevata standardizzazione dei requisiti di ordine speciale di cui all'art. 100 del codice medesimo comportano che, a livello di sistema generale degli appalti pubblici, si moltiplichino enormemente attività ripetitive, sia dal lato degli operatori economici - che per ogni gara a cui partecipano devono preparare documenti simili se non identici (dichiarazioni aggiuntive, familiari conviventi, fatturato generale, ecc.) - sia dal lato delle stazioni appaltanti, che compiono ripetutamente le medesime verifiche sugli stessi (bilanci, fatturati, verifiche antimafia, ecc).

Proposta di semplificazione.

L'estensione anche agli *appalti di servizi e di forniture* di un modello analogo a quello delle attestazioni rilasciate dalle *Società organismo di attestazione* (SOA) vigente per i lavori pubblici (D.lgs. 36/2023, articolo 100 e Allegato II.12), permetterebbe una drastica riduzione delle attività in capo a entrambe le parti interessate dai controlli:

1) ciascun operatore economico si doterebbe, mediante un'unica fase di controllo dei requisiti, di una certificazione rilasciata da un organismo di attestazione (sottoposto alla

vigilanza dell'Anac), che attesterebbe il campo di attività e le classi di fatturato a cui l'operatore economico è abilitato a partecipare;

2) la stazione appaltante si limiterebbe a verificare che l'operatore economico sia effettivamente in possesso di un'attestazione che lo qualifica per la specifica gara.

Modifiche normative

La modifica delle norme attuali richiederebbe preliminarmente una fase di studio degli atti regolatori da parte dell'Anac (definizione delle categorie di qualificazione per servizi e forniture; regolamenti per le SS.OO.AA. nel campo dei servizi e forniture, ecc.), completata la quale occorrerebbe valutare – sulla base delle nuove regole predisposte – le modifiche all'art. 100 commi dal 3 all'11 del Codice dei contratti pubblici, necessarie per estendere all'ambito di servizi e forniture l'applicazione del modello SOA (sarebbe almeno necessaria una serie di modifiche, ad esempio per aggiungere ai riferimenti a "opere", "esecutore dei lavori" ecc. i corrispondenti termini relativi a "servizi e forniture"). Andrebbero altresì analizzati ed eventualmente riformulati gli articoli del Codice contenenti richiami alle norme soggette a modifica.

2. Semplificazione dei controlli sul possesso dei requisiti di ordine generale e speciale sul solo offerente primo classificato.

Premessa.

L'art. 17, comma 5, del codice dei contratti pubblici dispone che *"l'organo preposto alla valutazione delle offerte predispone la proposta di aggiudicazione **alla migliore offerta non anomala**. L'organo competente a disporre l'aggiudicazione esamina la proposta, e, se la ritiene legittima e conforme all'interesse pubblico, dopo aver verificato il possesso dei requisiti in capo all'offerente, dispone l'aggiudicazione, che è immediatamente efficace."*

L'art. 99, comma 1, del Codice stabilisce che *"la stazione appaltante verifica l'assenza di cause di esclusione automatiche di cui all'articolo 94 attraverso la consultazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico di cui all'articolo 24, la consultazione degli altri documenti allegati dall'operatore economico, nonché tramite l'interoperabilità con la piattaforma digitale nazionale dati di cui all'articolo 50-ter del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e con le banche dati delle pubbliche amministrazioni."*

Il comma 2 precisa che *"la stazione appaltante, con le medesime modalità di cui al comma 1, verifica l'assenza delle cause di esclusione non automatica di cui all'articolo 95, e il possesso dei requisiti di partecipazione di cui agli articoli 100 e 103."*

L'art. 71, comma 1, del DPR n. 445/2000 (T.U. in materia di documentazione amministrativa) dispone che *"le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio, e nei casi di ragionevole dubbio, sulla veridicità delle dichiarazioni di cui agli*

articoli 46 e 47, anche successivamente all'erogazione dei benefici, comunque denominati, per i quali sono rese le dichiarazioni."

In applicazione di questo ordito normativo, il bando tipo ANAC n. 1/2026 prevede al par. 25 che *"Sono sottoposti alla verifica dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione, oltre al concorrente risultato primo, [Facoltativo, il secondo in graduatoria, e] n. ... [indicare il n. di concorrenti che saranno sottoposti a controllo] ..."*.

L'estensione dell'obbligo di verifica a un ulteriore campione di concorrenti, non solo comporta un incremento delle attività istruttorie rispetto alla verifica già prevista sull'aggiudicatario - sia a carico del responsabile unico del progetto (che deve acquisire la documentazione tramite FVOE o altre banche dati) che dell'operatore economico (che deve produrre alla stazione appaltante ulteriore documentazione) - ma incide anche negativamente sui tempi complessivi della procedura e riduce l'effetto semplificatorio delle autocertificazioni.

Tra l'altro, tale controllo, non riveste alcuna utilità specifica sul piano della gara in corso di espletamento, in quanto il sorteggio "automatico" comporta controlli su operatori non rilevanti ai fini dell'aggiudicazione.

Proposta di semplificazione.

Si propone di intervenire sulla normativa del Codice in modo da prevedere in capo alla stazione appaltante soltanto i controlli sul concorrente che ha presentato la migliore offerta non anomala, rendendo derogata, nel caso di specie - in nome del principio di specialità della materia dei contratti pubblici e dell'esigenza di celerità della conclusione delle procedure di gara - la disposizione, di carattere generale e con finalità deterrente delle false attestazioni, dell'art. 71, comma 1, del DPR n. 445/2000, sollecitando, dunque, l'ANAC a modificare il suo bando tipo.

Modifiche normative

Art. 99, commi 1 e 2 - Testo vigente	Art. 99, commi 1 e 2 - Testo proposto
La stazione appaltante verifica l'assenza di cause di esclusione automatiche di cui all'articolo 94 attraverso la consultazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico di cui all'articolo 24, la consultazione degli altri documenti allegati dall'operatore economico, nonché tramite l'interoperabilità con la piattaforma digitale nazionale dati di cui all'articolo 50-ter del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e con le banche dati delle pubbliche amministrazioni.	La stazione appaltante verifica in capo al solo concorrente che ha presentato la migliore offerta non anomala l'assenza di cause di esclusione automatiche di cui all'articolo 94 attraverso la consultazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico di cui all'articolo 24, la consultazione degli altri documenti allegati dall'operatore economico, nonché tramite l'interoperabilità con la piattaforma digitale nazionale dati di cui all'articolo 50-ter del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7

La stazione appaltante, con le medesime modalità di cui al comma 1, verifica l'assenza delle cause di esclusione non automatica di cui all'articolo 95, e il possesso dei requisiti di partecipazione di cui agli articoli 100 e 103.	marzo 2005, n. 82 e con le banche dati delle pubbliche amministrazioni. La stazione appaltante, con le medesime modalità e sul medesimo soggetto di cui al comma 1, verifica l'assenza delle cause di esclusione non automatica di cui all'articolo 95, e il possesso dei requisiti di partecipazione di cui agli articoli 100 e 103.
---	---

3. Abolizione o limitazione della trattenuta dello 0,50% operata ai sensi dell'art. 11, comma 6, del codice dei contratti pubblici

Premessa

L'art. 11, comma 6, del Codice dispone che sull'importo netto progressivo delle prestazioni venga *"operata una ritenuta dello 0,50 per cento; le ritenute possono essere svincolate soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva."*

La destinazione di tale trattenuta è vincolata al pagamento del personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, impiegato nell'esecuzione del contratto, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale stesso.

La trattenuta dello 0,50% comporta diversi aspetti critici:

- 1) è vincolata alla tutela dei lavoratori, duplicando però la tutela già prevista dal primo periodo del citato art. 11, comma 6;
- 2) può essere utile di fatto solo per i lavori e i servizi, ma deve essere operata anche per le forniture;
- 3) comporta una gestione di conteggi ad hoc spesso laboriosa;
- 4) data la percentuale piccola, comporta nei sistemi contabili arrotondamenti che generano spesso rallentamenti nella fase di pagamento;
- 5) insistendo spesso su anni di competenza differenti, la restituzione risulta molto laboriosa, in quanto vanno elaborati mandati di pagamento specifici per ciascun anno di competenza;
- 6) complica la gestione dei riaccertamenti, in quanto le somme trattenute vanno tenute distinte da quelle riaccertabili;
- 7) la gestione da parte degli operatori è spesso disomogenea (alcuni fatturano al lordo, mentre altri erroneamente al netto della ritenuta).

L'aspetto più critico riguarda però l'entità irrisoria delle trattenute, tale da vanificare l'obiettivo di tutela dei lavoratori che ispira la norma (ad esempio, su un pagamento di € 400.000,00 in un quadriennio la trattenuta è di € 500,00 all'anno, per cui solo alla fine del quadriennio si cumulano € 2.000,00).

Proposta di semplificazione

Si propone la semplice abrogazione della norma o, quantomeno, la limitazione del campo di applicazione (es. solo a contratti di importi elevati; oppure solo ai lavori; oppure solo a lavori e servizi).

Modifiche normative

1) Ipotesi di semplice abrogazione

Art.11 Comma 6 - Testo vigente	Art.11 Comma 6 - Testo proposto
In caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile. In ogni caso sull'importo netto progressivo delle prestazioni è operata una ritenuta dello 0,50 per cento; le ritenute possono essere svincolate soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva. In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale di cui al primo periodo, il responsabile unico del progetto invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'affidatario, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine di cui al terzo periodo, la stazione appaltante paga anche in corso d'opera direttamente ai	In caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile. In ogni caso sull'importo netto progressivo delle prestazioni è operata una ritenuta dello 0,50 per cento; le ritenute possono essere svincolate soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva. In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale di cui al primo periodo, il responsabile unico del progetto invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'affidatario, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine di cui al

lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'affidatario del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto.	secondo periodo, la stazione appaltante paga anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'affidatario del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto.
--	---

2) Ipotesi di limitazione

Art.11 Comma 6 - Testo vigente	Art.11 Comma 6 - Testo proposto
In caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile. In ogni caso sull'importo netto progressivo delle prestazioni è operata una ritenuta dello 0,50 per cento; le ritenute possono essere svincolate soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva. In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale di cui al primo periodo, il responsabile unico del progetto invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'affidatario, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine di cui al terzo periodo, la stazione appaltante paga anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme	In caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile. In ogni caso sull'importo netto progressivo delle prestazioni di lavori (OPPURE: di lavori e servizi E/OPPURE: di importo superiore a € XXXX) è operata una ritenuta dello 0,50 per cento; le ritenute possono essere svincolate soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva. In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale di cui al primo periodo, il responsabile unico del progetto invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'affidatario, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine di cui al terzo periodo, la stazione appaltante paga anche in corso d'opera direttamente ai

dovute all'affidatario del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto.	lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'affidatario del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto.
--	--

4. Semplificazione della procedura di accesso agli atti di gara.

Premessa

Nell'attuale codice dei contratti pubblici si confrontano due esigenze: il diritto di accesso agli atti dei concorrenti e la tutela dei segreti tecnici e commerciali degli operatori economici.

Tale conflitto richiede una valutazione caso per caso da parte della stazione appaltante.

L'accesso agli atti prevede, infatti, che la stazione appaltante renda disponibile:

- l'offerta dell'aggiudicatario a tutti i partecipanti alla procedura di gara
- le offerte dei primi 5 in graduatoria reciprocamente tra loro, ai sensi dell'art.36, comma 2 del Codice.

Gli operatori che hanno presentato le prime 5 offerte possono però chiedere l'oscuramento di parti della propria offerta tecnica, ritenute sensibili. In tal caso, alla stazione appaltante, e in particolar modo al Responsabile unico del progetto, è demandato il compito, particolarmente delicato, di valutare e decidere se accogliere o meno tali richieste di oscuramento dei dati - spesso presentate per tutti e 5 gli operatori economici - con elevata esposizione a responsabilità e contenzioso.

La decisione assunta per ciascuna richiesta di oscuramento deve essere evidenziata nella comunicazione di aggiudicazione e, tale decisione, è impugnabile nel termine di 10 giorni con ricorso al Tar. Solo decorso tale termine e ove non contestata ciascuna decisione dell'Amministrazione, è possibile trasmettere le offerte tecniche agli operatori economici nella versione ritenuta idonea da parte del Rup.

Le criticità principali riguardano, quindi:

- 1) richieste di oscuramento eccessivamente ampie e generiche;
- 2) assenza di criteri normativi dettagliati per l'individuazione delle parti coperte da riservatezza;
- 3) elevato rischio di contenzioso;
- 4) riduzione dell'effettività dell'accesso (in quanto, per effetto del differimento previsto dal comma 5 dell'art. 36 del d.lgs. 36/2023, l'offerta tecnica non può essere prodotta prima del decorso di 10 giorni dalla comunicazione di

aggiudicazione, con la quale sono comunicate le decisioni assunte sulle richieste di oscuramento di parte dell'offerta).

Proposta di semplificazione

- a) Introdurre delle regole chiare per individuare le parti oscurabili dell'offerta tecnica.
- b) Limitare l'obbligo di rendere reciprocamente disponibile, "attraverso la piattaforma, gli atti di cui al comma 1 dell'art. 36 del Codice, nonché le offerte dagli stessi presentate", soltanto *"agli operatori economici collocatisi nei primi due posti in graduatoria"*.

5. Semplificazione del procedimento per l'individuazione dei CC.CC.NN.LL. applicabili nella gara di appalto.

Premessa

Il Codice dei contratti ha introdotto un'articolata disciplina relativa all'individuazione dei costi della manodopera, che pone a carico della stazione appaltante un'intensa attività preventiva di ricerca dei Contratti collettivi nazionali di settore applicabili per ciascuna figura prevista nell'appalto.

L'art. 11, comma 2, del D. lgs. 36/2023 (come modificato dal Correttivo al Codice appalti) prevede che nei documenti iniziali di gara e nella decisione di contrarre le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, in conformità all'art. 11, comma 1, del D. lgs. 36/2023 e all'allegato I.01.

La criticità principale della formulazione dell'art. 11, comma 2, del D. lgs. 36/2023, come modificato dal Correttivo, riguarda l'obbligo per la stazione appaltante di individuare ex ante il CCNL applicabile all'appalto, con conseguenti problemi interpretativi, operativi e concorrenziali.

Nella pratica, infatti, numerosi appalti presentano una natura mista o particolarmente complessa; inoltre, più CC.CC.NN.LL possono risultare astrattamente compatibili con le prestazioni oggetto dell'affidamento e non sempre risulta agevole individuare quale sia l'attività effettivamente "prevalente".

Questo espone le amministrazioni al rischio di:

- errata individuazione del CCNL;
- contestazioni da parte degli operatori economici;
- ricorsi per violazione della concorrenza.

In sintesi, la norma in esame mira a contrastare dumping contrattuale e salariale, ma presenta una forte complessità applicativa poiché impone alla stazione appaltante valutazioni tipicamente giuslavoristiche che non sempre possono essere svolte con criteri certi e uniformi.

Proposta di semplificazione

Si propone di prevedere, anche mediante modifica dell'art. 11 del D. lgs. n. 36/2023 e dell'allegato I.01, un sistema di parametri standardizzati e aggiornati periodicamente a cura del CNEL e dell'ANAC, al fine di supportare le stazioni appaltanti nella verifica dell'equivalenza delle tutele tra CC.CC.NN.LL.

Tale intervento appare necessario in quanto l'indagine preventiva richiesta alle stazioni appaltanti risulta particolarmente gravosa, considerato che, allo stato attuale, le Tabelle ministeriali sul costo del lavoro riguardano soltanto alcuni settori produttivi e risultano, in molti casi, non aggiornate rispetto all'evoluzione della contrattazione collettiva.

In assenza di tali strumenti, l'individuazione dei CC.CC.NN.LL. idonei e tra questi, quello stipulato dalle associazioni maggiormente rappresentative, è un'operazione oltremodo difficoltosa e che richiederebbe, in capo alla stazione appaltante, una competenza specialistica in materia.

Inoltre, in assenza delle predette tabelle ministeriali, risulta complesso e, in parte, arbitrario, addivenire al calcolo del costo orario da applicare al servizio.

Come è noto, poi, il CNEL ha recentemente sottoscritto con ANAC, in data 26 giugno 2025, un Accordo Interistituzionale al fine di delineare un quadro condiviso nell'ambito del quale l'Archivio nazionale dei contratti collettivi del CNEL è divenuto lo strumento di riferimento a supporto delle stazioni appaltanti nella scelta del CCNL applicabile e nella gestione della verifica di equivalenza. Al contempo, l'Accordo ha previsto attività di monitoraggio dei contratti indicati nei documenti di gara e di quelli effettivamente applicati dagli aggiudicatari, nonché lo sviluppo di strumenti tecnici, iniziative di studio e percorsi formativi.

Parallelamente, è stato previsto un sistema di monitoraggio sviluppato attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) che consente di raccogliere informazioni sui contratti indicati in gara e su quelli applicati in fase esecutiva, rafforzando la capacità di controllo e di analisi delle prassi.

L'integrazione tra questi strumenti e la nuova struttura dell'Archivio CNEL apre la strada a un sistema attraverso il quale la scelta del contratto collettivo avverrebbe mediante un processo tracciabile, verificabile e comparabile.

Si propone, pertanto, di sensibilizzare il CNEL e l'ANAC per:

- 1) accelerare le attività previste dall'art. 3, lett. c) dell'Accordo suddetto, finalizzate alla creazione di un sistema di interoperabilità per la valorizzazione dell'archivio

nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, a supporto delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, anche con riferimento al giudizio di equivalenza tra i diversi contratti collettivi nazionali di lavoro ai sensi dei commi 2 e 4 dell'articolo 4 dell'allegato I.01 al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, nell'ambito del monitoraggio dei CC.CC.NN.LL. indicati nei documenti di gara, attraverso la reciproca messa a disposizione del patrimonio informativo detenuto dalle Parti;

- 2) accelerare, altresì, le attività previste dall'art. 3, lett. d), dell'Accordo, finalizzate alla realizzazione di soluzioni funzionali a supportare le stazioni appaltanti nella individuazione dei CC.CC.NN.LL. correttamente applicabili;
- 3) prevedere Tabelle ministeriali aggiornate con cadenza almeno annuale;
- 4) definire criteri uniformi di comparazione delle tutele economiche e normative;
- 5) introdurre modelli standard di verifica dell'equivalenza utilizzabili dalle Stazioni appaltanti.

Tali misure consentirebbero di ridurre gli oneri istruttori, garantire maggiore uniformità applicativa e limitare il rischio di contenzioso.

6. Semplificazioni in materia di Controlli antimafia

Premessa

L'art. 94, comma 2, del codice dei contratti pubblici prevede come causa di esclusione dei concorrenti *"la sussistenza, con riferimento ai soggetti indicati al comma 3, di ragioni di decadenza, di sospensione o di divieto previste dall'articolo 67 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, del medesimo codice. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 88, comma 4-bis, e 92, commi 2 e 3, del codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, con riferimento rispettivamente alle comunicazioni antimafia e alle informazioni antimafia"*.

In sostanza, la stazione appaltante, per poter procedere all'aggiudicazione, deve ottenere dalla Banca Dati Nazionale Antimafia (BDNA), con riferimento ad una serie di soggetti, la **comunicazione liberatoria antimafia** per gli appalti di importo uguale o superiore a € 150.000,00 e inferiore alla soglia comunitaria; per quelli di importo uguale o superiore a questa soglia, **l'informazione liberatoria antimafia**.

Proposte di semplificazione

Innanzitutto, si registra un disallineamento tra il codice dei contratti pubblici e il codice antimafia per quanto riguarda l'elenco dei soggetti da controllare, generalmente più ampio per il controllo antimafia, rispetto a quello previsto dal codice dei contratti pubblici per gli altri requisiti. Sarebbe auspicabile una omogeneità dei soggetti di cui controllare

il possesso dei requisiti (non necessariamente in diminuzione), in modo da non dover procedere a due tipologie di verifiche a seconda dei soggetti.

Che la comunicazione e l'informativa antimafia interdittive siano, in base al codice dei contratti pubblici del 2023, cause di esclusione dei concorrenti e non cause ostative alla stipulazione del contratto, come prevedeva originariamente il codice antimafia del 2011, è oggi pacifico in dottrina e nella prevalente giurisprudenza, anche se sarebbe opportuno una più esplicita chiarezza sul punto con qualche modifica normativa. La chiarezza consentirebbe alle stazioni appaltanti di capire con quale strumento di autotutela intervenire nel caso sopravvenga un'interdittiva antimafia dopo la stipula del contratto (soltanto risoluzione del contratto o anche revoca del provvedimento di aggiudicazione?), poiché, per il principio di continuità dei requisiti, questi devono essere posseduti dal momento dell'offerta e fino all'esaurimento degli effetti del contratto.

Oggi la comunicazione antimafia liberatoria viene acquisita dopo qualche giorno sul Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE). Invece, l'informazione antimafia liberatoria si acquisisce solo fuori FVOE, interrogando direttamente la BDNA. Il rilascio dell'informativa avviene però dopo molte decine di giorni. Il codice antimafia e il codice dei contratti pubblici, con una sorta di silenzio-assenso, consentono di procedere ugualmente all'aggiudicazione decorsi 30 giorni dall'interrogazione della BDNA. Quasi sempre, dunque, per gli appalti sopra-soglia, le stazioni appaltanti devono attendere 30 giorni per poter aggiudicare. A questi 30 giorni si somma, di norma, l'ulteriore termine dilatorio di 32 giorni (*standstill*) intercorrente tra l'aggiudicazione e la stipulazione del contratto prima che l'intervento oggetto dell'appalto possa essere messo in esecuzione. Pertanto, per esigenze di celerità sarebbe opportuno introdurre, con specifiche previsioni normative, meccanismi di riduzione del primo termine, specialmente quando concorre col secondo.

7. Elevazione della soglia degli affidamenti diretti con controllo semplificato dei requisiti.

Premessa

L'art. 52 del codice prevede che "nelle procedure di affidamento di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b), di importo inferiore a 40.000 euro, gli operatori economici attestano con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà il possesso dei requisiti di partecipazione e di qualificazione richiesti. La stazione appaltante verifica le dichiarazioni, anche previo sorteggio di un campione individuato con modalità predeterminate ogni anno. Quando in conseguenza della verifica non sia confermato il possesso dei requisiti generali o speciali dichiarati, la stazione appaltante procede alla risoluzione del contratto, all'escussione della eventuale garanzia definitiva, alla comunicazione all'ANAC e alla sospensione dell'operatore economico dalla partecipazione alle procedure di affidamento indette dalla medesima stazione

appaltante per un periodo da uno a dodici mesi, decorrenti dall'adozione del provvedimento."

Questa disposizione ha fortemente velocizzato e semplificato gli affidamenti diretti di importo inferiore a € 40.000,00, nella misura in cui ha esonerato la stazione appaltante dall'effettuare i controlli preventivi sui requisiti di ordine generale e speciale dell'aggiudicatario. Il possesso dei requisiti è attestato da quest'ultimo con una semplice dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà. L'amministrazione aggiudicatrice potrà verificare *ex post*, anche a campione, la veridicità delle dichiarazioni rese dagli operatori economici affidatari.

Come, in generale, per i controlli a campione sulle autocertificazioni previste dal DPR n. 445/2000, anche per quelli sulle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà di cui all'art. 52 del codice, l'esperienza ha dimostrato la rarità dei casi di falsi o dichiarazioni mendaci da parte degli operatori economici.

Proposta di semplificazione

Tenuto presente che la celerità nell'affidamento delle commesse avvantaggia sia l'amministrazione pubblica, che può far fronte prontamente alle sue esigenze strumentali, sia il tessuto imprenditoriale, che riceve in maniera più fluida le liquidità dei corrispettivi delle proprie prestazioni, sia, in definitiva, lo sviluppo dei mercati e la crescita dell'economia, si potrebbe riflettere sull'opportunità di elevare la soglia dell'importo previsto dall'art. 52 del codice, fino al limite di quello fissato dall'art. 50, comma 1, lett. a) e b) del codice stesso, per gli affidamenti diretti.

8. Semplificazione in materia di regime fidejussorio e di garanzie definitive negli accordi quadro

Premessa

L'art. 117, comma 1, terzo periodo, del Codice dei contratti pubblici, stabilisce che "Nel caso di procedure aventi ad oggetto accordi quadro di cui all'articolo 59 l'importo della garanzia per tutti gli operatori economici aggiudicatari è indicato nella misura massima del 2 per cento dell'importo dell'accordo quadro; l'importo della garanzia per i contratti attuativi può essere fissato nella documentazione di gara dell'accordo quadro in misura anche inferiore al 10 per cento del valore dei contratti stessi con l'indicazione delle modalità di calcolo della maggiorazione prevista dal comma 2."

L'art. 117, comma 2, prevede altresì che "Per salvaguardare l'interesse pubblico alla conclusione del contratto nei termini e nei modi programmati in caso di aggiudicazione con ribassi superiori al 10 per cento, la garanzia è aumentata di tanti punti percentuali quanti sono quelli eccedenti il 10 per cento. Se il ribasso è superiore al 20 per cento, l'aumento è di due punti percentuali per ogni punto di ribasso superiore al 20 per cento. Nel caso di accordi quadro con più operatori che prevedono una riapertura del rilancio,

la maggiorazione di cui al presente periodo è stabilita dalla stazione appaltante nella documentazione di gara dell'accordo quadro".

In sostanza, l'operatore economico aggiudicatario di un Accordo Quadro deve presentare una fideiussione a garanzia per l'intero accordo quadro e, successivamente, un'ulteriore fideiussione per ciascun contratto attuativo stipulato secondo le modalità sopra indicate.

Proposta di semplificazione

L'accordo quadro, disciplinato dall'art. 59 del Codice dei Contratti pubblici, nasce come strumento giuridico volto a semplificare e velocizzare le procedure di affidamento.

L'obbligo, per le stazioni appaltanti, di gestire garanzie autonome per ogni singolo contratto attuativo comporta un aggravio del procedimento amministrativo e una notevole complessità nel calcolo degli incrementi dovuti al ribasso offerto in gara.

La principale criticità applicativa, per gli operatori economici, riguarda il doppio regime fideiussorio e il conseguente rischio di un inutile aggravio di costi. Tale meccanismo genera, infatti, elevati costi bancari e assicurativi, frequentemente segnalati dalle imprese, nonché una riduzione della partecipazione alle gare, soprattutto da parte delle PMI.

Pertanto, si propone una parziale abrogazione della norma richiamata in premessa, nella parte in cui dispone la costituzione della garanzia anche per i singoli contratti attuativi, considerato che la normativa vigente già prevede una garanzia nella misura massima del 2 per cento dell'importo dell'accordo quadro stipulato.

Modifiche normative

1) Ipotesi di semplice abrogazione parziale della norma

Art.117 Commi 1 e 2 - Testo vigente	Art.117 Commi 1 e 2 - Testo proposto
1. Nel caso di procedure aventi ad oggetto accordi quadro di cui all'articolo 59, l'importo della garanzia per tutti gli operatori economici aggiudicatari è indicato nella misura massima del 2 per cento dell'importo dell'accordo quadro; l'importo della garanzia per i contratti attuativi può essere fissato nella documentazione di gara dell'accordo quadro in misura anche inferiore al 10 per cento del valore dei contratti stessi con l'indicazione delle modalità di calcolo della maggiorazione prevista dal comma 2.	Nel caso di procedure aventi ad oggetto accordi quadro di cui all'articolo 59 l'importo della garanzia per tutti gli operatori economici aggiudicatari è indicato nella misura massima del 2 per cento dell'importo dell'accordo quadro. l'importo della garanzia per i contratti attuativi può essere fissato nella documentazione di gara dell'accordo quadro in misura anche inferiore al 10 per cento del valore dei contratti stessi con l'indicazione delle modalità di calcolo della maggiorazione prevista dal comma 2.

2. Per salvaguardare l'interesse pubblico alla conclusione del contratto nei termini e nei modi programmati in caso di aggiudicazione con ribassi superiori al 10 per cento, la garanzia è aumentata di tanti punti percentuali quanti sono quelli eccedenti il 10 per cento. Se il ribasso è superiore al 20 per cento, l'aumento è di due punti percentuali per ogni punto di ribasso superiore al 20 per cento. Nel caso di accordi quadro con più operatori che prevedono una riapertura del rilancio, la maggiorazione di cui al presente periodo è stabilita dalla stazione appaltante nella documentazione di gara dell'accordo quadro.

~~2. Per salvaguardare l'interesse pubblico alla conclusione del contratto nei termini e nei modi programmati in caso di aggiudicazione con ribassi superiori al 10 per cento, la garanzia è aumentata di tanti punti percentuali quanti sono quelli eccedenti il 10 per cento. Se il ribasso è superiore al 20 per cento, l'aumento è di due punti percentuali per ogni punto di ribasso superiore al 20 per cento. Nel caso di accordi quadro con più operatori che prevedono una riapertura del rilancio, la maggiorazione di cui al presente periodo è stabilita dalla stazione appaltante nella documentazione di gara dell'accordo quadro.~~

Il Direttore centrale
dott. Alfredo Nicifero