



TOR VERGATA  
UNIVERSITY OF ROME



EUROPEAN INNOVATIVE AND SUSTAINABLE LAW



JEAN MONNET MODULE

EUROPA, REGOLAZIONE, SOSTENIBILITÀ E INNOVAZIONE

**PUBLIC PROCUREMENT,  
PRINCIPI EUROPEI E PECULIARITÀ NAZIONALI:  
IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI**

**Prof. BIANCAMARIA RAGANELLI**

**Università di Tor Vergata**

**Jean Monnet Module EU Commission grant 2022-2025**

**[biancamaria.raganelli@uniroma2.it](mailto:biancamaria.raganelli@uniroma2.it)**



# PUBLIC PROCUREMENT

- **COS'E' ?**
- **A COSA SERVE ?**
- **PERCHE' ASSUME RILIEVO DEL DIBATTITO CORRENTE ?**
- **FRAMEWORK REGOLAMENTARE ?**
- **QUALI NOVITA' SUL FRONTE NAZIONALE ?**

# PUBLIC PROCUREMENT

Public procurement refers to the purchase by governments and state-owned enterprises of goods, services and works. As public procurement accounts for a substantial portion of the taxpayers' money, governments are expected to carry it out efficiently and with high standards of conduct in order to ensure high quality of service delivery and safeguard the public interest.



**DIVERSI I SETTORI COINVOLTI, TRA CUI EDILIZIA, TRASPORTI, DIFESA, TELECOMUNICAZIONI E SERVIZI SANITARI**

**12% of GDP**

is the amount spent in OECD countries on public procurement

**CIRCA 14% DEL PIL DELL'UNIONE E UN VOLUME DI SCAMBI CHE SI STIMA PARI A CIRCA 2.500 MILIARDI DI EURO**

**Il valore economico in Italia nel 2021 è stato di quasi 200 miliardi di euro**

# SODDISTARE ESIGENZE PUBBLICHE

## INFRASTRUCTURAL NEEDS AND GAP (WORKS, SERVICES, GOODS)

*Evidence of the large and growing gap between infrastructure needs and the resources that governments have invested in meeting those needs is everywhere.*

*Congested roads; bridges in need of repair; poorly maintained transit systems and recreational facilities; deteriorated hospitals, schools, and waste treatment facilities all in urgent need of rehabilitation and repair.*









# Crisi, investimenti in infrastrutture CRESCITA ECONOMICA e SVILUPPO

- **LE INFRASTRUTTURE COSTITUISCONO UN FATTORE PRODUTTIVO PER LE IMPRESE**
- **Effetto diretto sul tasso di crescita dell'economia** (paesi in via di sviluppo)
- **Effetto indiretto in termini di stimolo agli investimenti privati** (paesi più industrializzati)
- **RUOLO POSITIVO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI IN INFRASTRUTTURE SULLO SVILUPPO E LA CRESCITA ECONOMICA DI UN PAESE, OLTRE CHE SULLA RIPRESA DELLA COMPETITIVITÀ**

# CRESCITA ECONOMICA E COPETITIVITA'

COME E' CRESCIUTA L'ITALIA IN RAPPORTO AD ALTRI PAESI EUROPEI ?



Nesso sviluppo infrastrutturale e crescita economica

RUOLO CHIAVE DEL PNRR

# FRAMEWORK REGOLAMENTARE EUROPEO



- L'applicazione dei **principi europei** in materia di affidamento dei contratti pubblici nel mercato interno, favorendo la **concorrenza**, permette agli enti pubblici di realizzare una migliore allocazione delle risorse economiche e di ottenere **prodotti e servizi di qualità al prezzo più vantaggioso**.
- Inoltre, la domanda pubblica di beni e servizi costituisce una risorsa che può fungere da volano per favorire la **crescita economica e sociale** del paese.



# PRINCIPI EUROPEI

di rango primario

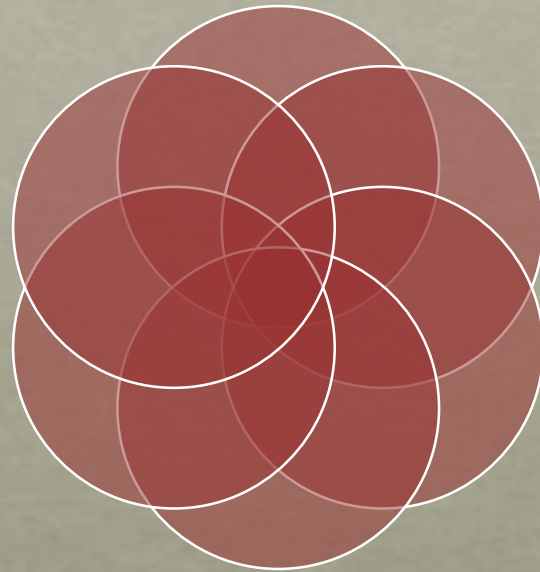
**LIBERA  
CONCORRENZA**

**PUBBLICITÀ**

**NON  
DISCRIMINAZIONE**

**PROPORZIONALITÀ**

**PARITÀ DI  
TRATTAMENTO**



**TRASPARENZA**

**PRINCIPIO TUTELA DELLA  
SOSTENIBILITÀ ?**

# PRINCIPI DI RILEVANZA GLOBALE

## CONVENZIONE DI MERIDA CONTRO LA CORRUZIONE, UN 2003

### Art. 9 \_ Stipulazione di appalti/contratti pubblici e gestione delle finanze pubbliche

Ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, prende le misure necessarie per creare **sistemi appropriati di stipulazione degli appalti/contratti pubblici** che siano basati sulla trasparenza, la concorrenza e su criteri obiettivi per l'assunzione delle decisioni e che siano efficaci, inteso prevenire la corruzione.



## WORLD BANK REGULATION/POLICY

Public procurement operations comply with basic principles of **equal treatment**, **non-discrimination**, **proportionality** and **transparency**, while ensuring the **most efficient use of public funds** and making best use of modern procurement techniques and methods.





# DIRETTIVE 2014

## NUOVA IMPOSTAZIONE

- **AMMINISTRAZIONI più DISCREZIONALI**: L'impianto complessivo riconosce un ruolo maggiore alle scelte delle Amministrazioni aggiudicatrici
- **CONTRO LA TENDENZA ITALIANA**: Paese dove storicamente si è proceduto attraverso una regolamentazione molto puntuale finalizzata tra le altre cose a limitare la discrezionalità delle stazioni appaltanti – soprattutto a fini di prevenzione dei fenomeni di corruzione o di infiltrazioni criminali

# Il caso Italia

Complessità  
normativa  
(migliorata con il  
nuovo Codice: 229  
articoli senza  
allegati e normative  
secondarie)

Instabilità  
normativa  
(continue  
modifiche)

**Difficoltà e  
incertezze per  
operatori**

**Aumento del  
contenzioso:  
+ tempi  
+ costi**

**COSTI PER LA  
SOCIETA'**

(operatori  
economici, cittadini,  
comunità di  
riferimento)



# IL CONTESTO NAZIONALE

1865

- **Prima legge sulle opere pubbliche** - legge n. 2248/1865, alleg. F)

1994

- **Legge quadro sui lavori pubblici** – legge n. 109/1994 – *c.d. Legge Merloni*

2006

- **Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture** - d. lgs. n. 163/2006  
(*direttive UE 2004/17,18*)

2016

- **Codice dei contratti pubblici e delle concessioni** - d.lgs.50/2016  
(*direttive UE 2014/23,24,25* )

2023

- **Codice dei contratti pubblici** - d.lgs 36/2023 - attuazione della l. delega n. 78/2022

# D.LGS. 31 MARZO 2023, N. 36

- **COSA ?** Un nuovo Codice dei contratti pubblici in attuazione della legge n. 78/2022
- **PERCHE' ?** Attuazione direttive europee del 2014 in materia di appalti e concessioni (direttive n. 2014/23, 24, 25/UE; razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente, secondo le indicazioni del PNRR; garantire la **semplificazione** e l'**accelerazione** delle procedure di aggiudicazione delle commesse pubbliche, aumentando la **discrezionalità** delle pa nel rispetto del fondamentale principio della **trasparenza**. **Procedure infrazione**.
- **COME ?** Riscrivendo la disciplina attraverso un Codice “che racconti la storia” delle procedure di gara, quale strumento che vuole guidare le amministrazioni e gli operatori economici, passo passo, dalla fase di programmazione e progettazione, sino all’aggiudicazione e esecuzione del contratto. Struttura.
- **CHE TEMPI ?**



# TEMPI DI ATTUAZIONE E NUOVI TEMI DI DIRITTO TRANSITORIO

- Entrata in vigore nuovo codice: **1° aprile 2023**
- Le disposizioni acquistano efficacia dal **1° luglio 2023** ad avvisi o bandi pubblicati prima di tale data si continuano ad applicare le regole del vecchio codice appalti (d.lgs. 50/2016)
- E' previsto un **periodo transitorio** in cui coesisteranno i 2 codici fino a **1° gennaio 2024** (digitalizzazione degli appalti)

**Dlgs 50/2016** FINO AL 31 DICEMBRE 2023

- art. 70 - avvisi di pre-informazione;
- art. 72 - redazione e modalità di pubblicazione dei bandi e degli avvisi;
- art. 73 - pubblicazione a livello nazionale (compreso il decreto MIT, attuativo dell'art.73);
- art. 127, comma 2 - pubblicità e avviso periodico indicativo;
- art. 129, comma 4 - bandi di gara e avvisi relativi agli appalti aggiudicati.

Si continueranno ad applicare le seguenti specifiche norme

# DISCONTINUITA' RISPETTO AI CODICI PRECEDENTI

- **PAROLE CHIAVE: SEMPLIFICAZIONE e RAZIONALIZZAZIONE confermando il valore della legalità accanto all'efficienza:** Principi, struttura
- **RIDOTTO RINVIO ALLA REGOLAMENTAZIONE SECONDARIA:** «vocazione auto-esecutiva» codice+allegati - regolamenti ministeriali potranno essere adottati con una procedura semplificata rispetto a quella ordinaria.
- Entro alcuni limiti, previsto il coinvolgimento **Agenzia per l'Italia Digitale** (compito di definire le regole tecniche per la digitalizzazione); **Anac** (dovrà attivarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore per definire alcuni aspetti specifici es. in materia di pubblicità e trasparenza); **Ministro degli affari esteri** e della cooperazione internazionale, regolamento da adottarsi sentita l'Anac per disciplinare le procedure di scelta del contraente e l'esecuzione del contratto da svolgersi all'estero.

# STRUTTURA NUOVO CODICE D.LGS. 36/2023

LIBRO I	LIBRO II	LIBRO III	LIBRO IV	LIBRO V
<b>PRINCIPI, DIGITALIZZ., PROGR. E PROGETT.</b>	<b>APPALTI</b>	<b>APPALTI NEI SETTORI SPECIALI</b>	<b>PPP E CONCESSIONI</b>	<b>CONTENZIOSO, ANAC E DISP.FINALI E TRANS.</b>
<b>PARTE I – PRINCIPI</b> Tit. I - Principi generali <b>artt. 1-12</b>  Tit. II - Ambito di applicazione, RUP e fasi dell'affidamento <b>artt. 13-18</b>	<b>PARTE I – CONTRATTI "SOTTOSOGLIA" artt. 48-55</b>  <b>PARTE II – ISTITUTE E CLAUSOLE COMUNI artt. 56-61</b>	<b>PARTE I – NORME APPLICABILI E AMBITO SOGGETTIVO artt. 141-152</b>  <b>II – PROC. DI SCELTA DEL CONTRAENTE artt. 153-158</b>	<b>PARTE I – DISPOSIZIONI GENERALI artt. 174-175</b>  <b>II – CONCESSIONI</b> Tit. I - Ambito d'applicaz. e principi generali <b>artt. 176-181</b>  II - Aggiudicazione <b>artt. 182-187</b> III - Esecuzione <b>artt. 188-192</b> IV - <i>Project financing</i> <b>artt. 193-195</b>	<b>PARTE I - CONTENZIOSO</b> Tit. I - Ricorsi giurisdizionali <b>artt. 209</b>  Tit. II - Rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale <b>artt. 210-220</b>
<b>II – DIGITALIZZAZIONE DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI artt. 19-36</b>	<b>PARTE III – SOGGETTI</b> Tit. I – Stoz. appaltanti <b>artt. 62-64</b> Tit. II – Operatori econ. <b>artt. 65-69</b>	<b>PARTE III – BANDI, AVVISI E INVITI artt. 159-166</b>	<b>PARTE III – LOCAZIONE FINANZIARIA artt. 196</b>	<b>PARTE II – GOVERNANCE artt. 221-223</b>
<b>III – PROGRAMMAZIONE artt. 37-40</b>	<b>IV – PROC. SCELTA DEL CONTRAENTE artt. 70-76</b>	<b>IV - SELEZIONE PARTEC. E OFFERTE artt. 167-173</b>	<b>IV – CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ artt. 197</b>	<b>III - DISP. TRANS., COORD. E ABROG. artt. 224-229</b>
<b>IV – PROGETTAZIONE artt. 41-47</b>	<b>PARTE V – SVOLGIM. DELLE PROCEDURE</b> I - Atti preparatori <b>artt. 77-82</b> II - Bandi, avvisi, inviti <b>artt. 83-90</b> III - Doc. offerente e termini per domande e offerte <b>artt. 91-92</b> IV – Requisiti di partec. <b>artt. 93-106</b> V – Selezione offerte <b>artt. 107-112</b>  <b>VI - ESECUZIONE artt. 113-126</b>  <b>VII - NORME PER ALCUNI CONTRATTI artt. 127-140</b>		<b>V – ALTRE DISPOS. SUL PPP artt. 198-202</b>  <b>PARTE VI – SERVIZI GLOBALI artt. 203-208</b>	



# LE NOVITA' PRINCIPALI

- Principi
- Sistema di qualificazione
- Procedure di affidamento
- Clausole sociali
- Cause di esclusione
- Accesso alle offerte e agli atti di gara
- Revisione prezzi
- Garanzie definitive
- Appalto integrato
- Subappalto
- Modifiche ai contratti
- Esecuzione
- Metodi alternativi di risoluzione delle controversie

**COME IMPARARE A GESTIRE LA  
DISCREZIONALITA' ?**

DIFFICOLTA' ITALIANA  
DI GESTIRE LA  
DISCREZIONALITA' -  
QUESTIONE DI  
APPROCCIO DI  
TRADIZIONE LEGALE  
O ALTRO?

## L'ESEMPIO DEL DIALOGO COMPETITIVO

Procedura di affidamento cui può ricorrere la PA nel caso di appalti particolarmente complessi, qualora non sia in grado di definire i mezzi atti a soddisfare le sue esigenze o di valutare le soluzioni tecniche e/o giuridico-finanziarie offerte dal mercato

**G. Buccino, E. Iossa, B. Raganelli, M. Vincze**

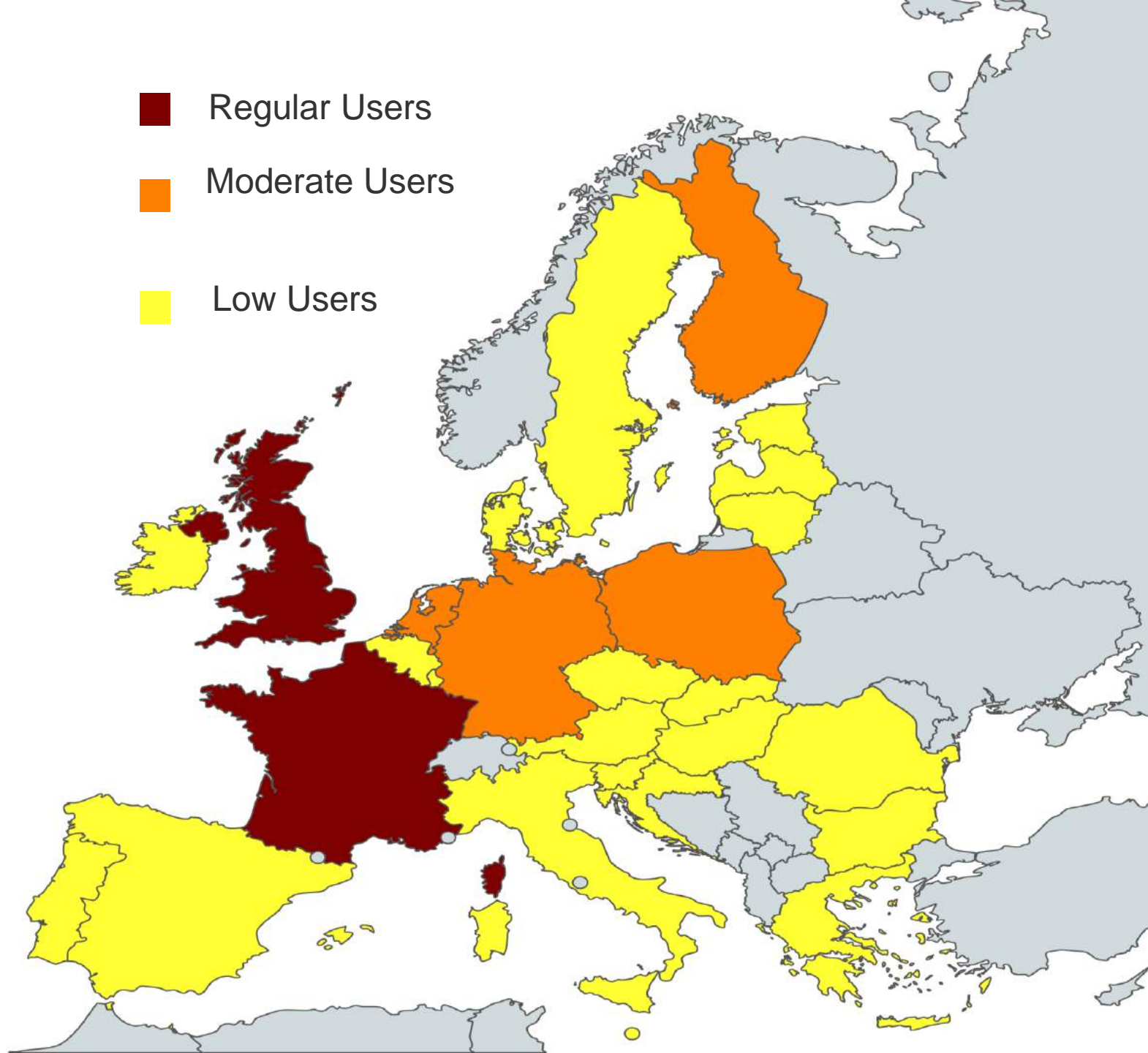
### **Competitive Dialogue: an economic and legal assessment**

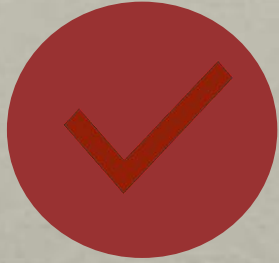
Journal:	<i>Journal of Public Procurement</i>
Manuscript ID	JOPP-09-2019-0059
Manuscript Type:	Research Paper
Keywords:	Competitive Dialogue, European procurement policy



# Regular, moderate and low users: a matter of approaches or legal traditions?

- 1) Trade-off between flexibility and abuse of discretionary power – risk of corruption
- 2) Difficulty of dealing with “complexity” issue
- 3) Low users: absence of established practice on PPPs and clarity about the competitive dialogue procedure structure





## Strengths



## Weaknesses



## Potentialities

- Flexibility
- Improved communication between the PA and the economic operators
- Reduction of informational asymmetries
- Maintenance competitive tension between the economic actors participating in the dialogue
- PA obtain better value for money

- Excessive complexity of the procedure
- Lack of experience of the contracting authorities
- Poor clarity around the process
- Lack of transparency or equal treatment among bidders
- Trade off between enhanced discretion and abusive behaviours

- Stimulate innovative solutions
- Face challenging market circumstances
- Value generating policy tool at regional and local level

# FLESSIBILITA' E POTERE DISCREZIONALE IN TEMPI DI EMERGENZA

## CELERITA' versus TRASPARENZA

### COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19

(2020/C 108 I/01)

- Possibilità di ridurre considerevolmente i **TERMINI**
- **PROCEDURE NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO**
- **NEGOZIAZIONE DIRETTA CON I CONTRAENTI SENZA VINCOLI DI PUBBLICITA'**
- **AGGIUDICAZIONE DIRETTA** a un operatore economico preselezionato, se unico in grado di consegnare le forniture necessarie in casi di **estrema urgenza**



**B. Raganelli,**  
*Public Procurement in times of  
Emergency:  
Transparency and  
Anticorruption goals to the test*  
Italian Journal of Public  
Law

**LETTERATURA:  
TRASPARENZA/ACCOUNTABILITY  
COME ANTIDOTI ALLA  
CORRUZIONE**

**COME BILANCIARE LE ESIGENZE DI  
CELERITA' E FLESSIBILITA' SENZA  
FAVORIRE POTENZIALI EFFETTI  
DISTORSIVI ?**

# DECRETI DI GESTIONE DELL'EMERGENZA

DECRETO CURA ITALIA

DECRETO RILANCIO

DECRETO SEMPLIFICAZIONI

DECRETO SEMPLIFICAZIONI BIS

# QUALI EFFETTI ?

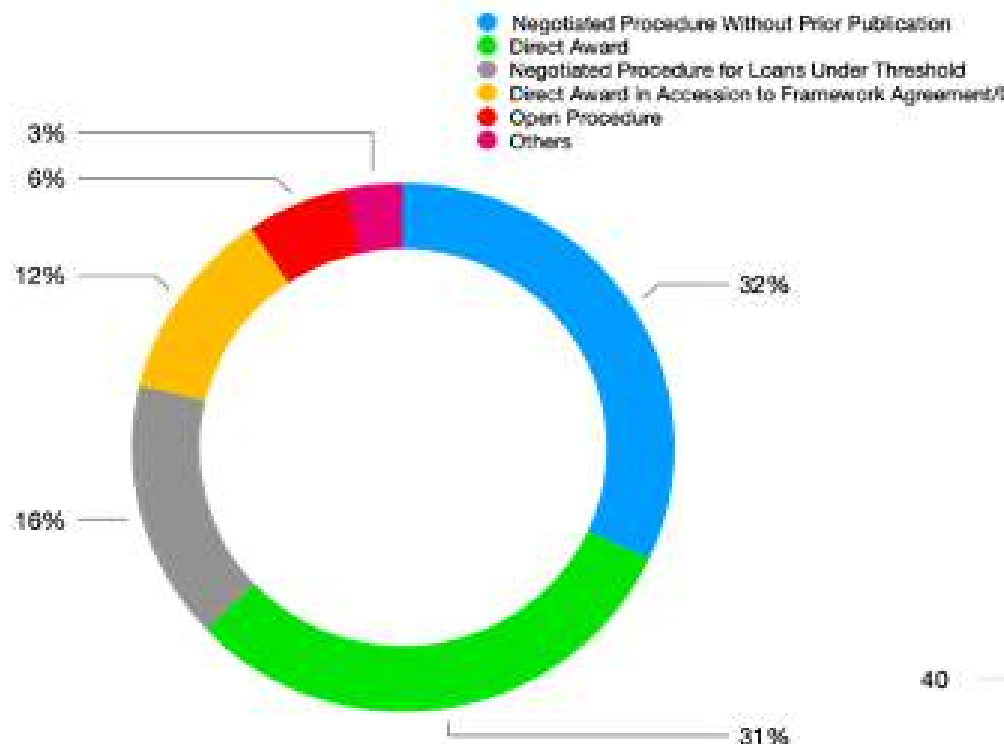


- **NUMEROSE DEROGHE INTRODOTTE ALLA DISCIPLINA ORDINARIA**
- Si è registrato un maggiore ricorso da parte delle stazioni appaltanti agli **affidamenti diretti e alle procedure negoziate**.
- Le gare “aperte” sono state solo il **18,5%** delle procedure totali **2020-2021** (dati ANAC)

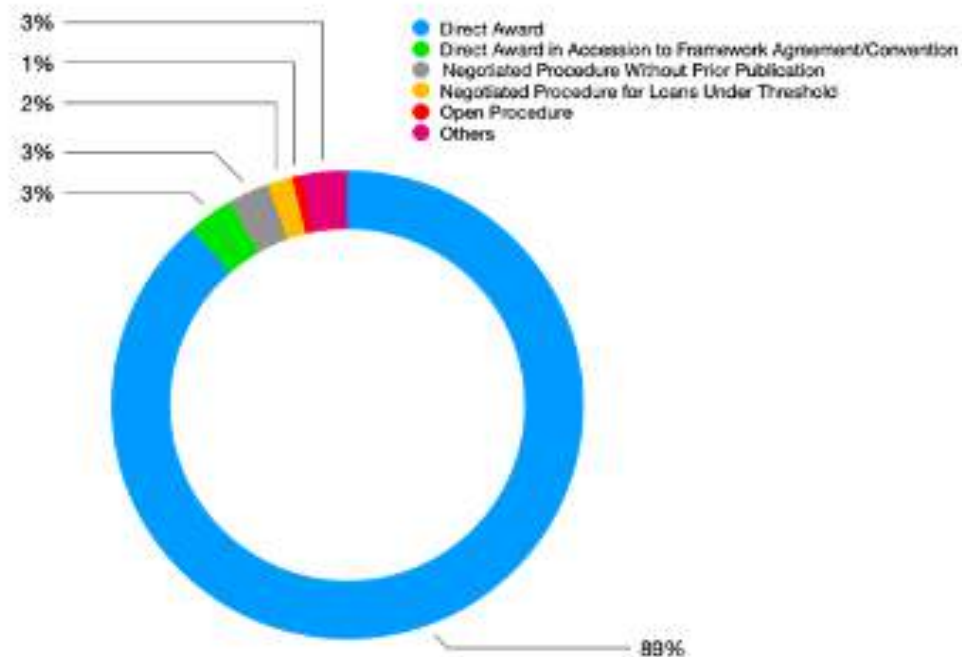




## Portale dei dati aperti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione



"Bando CIG" (more than 40k €)



"Bando Smart CIG" (≤40k €)

# QUALI IMPLICAZIONI ?

**CON LE DEROGHE INTRODOTTE SI SONO RIDOTTE NOTEVOLMENTE LE GARE APERTE e la TRASPARENZA - DOBBIAMO ATTENDERE PER VERIFICARE SE L'IMPATTO IN TERMINI DI EFFETTI DISTORSIVI**

**1. NECESSARIO CONTINUARE AD INCORAGGIARE LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' ANCHE NELLA FLESSIBILITA' E NELL'EMERGENZA**

**2. NECESSARIO PROMUOVERE LA MODERNIZZAZIONE E DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE**

**3. NECESSARIO PROMUOVERE BUONA GOVERNANCE E MANAGEMENT E ASSICURARE ENFORCEMENT E SUPERVISION**

# **NECESSARIO IMPLEMENTARE E GESTIRE LA DISCREZIONALITA'**

**CONTINUANDO AD INCENTIVARE LA PARTECIPAZIONE E A  
GARANTIRE OVE POSSIBILE LA CONCORRENZA**

**FORNENDO UNA CHIARA IDENTIFICAZIONE DEGLI  
OBIETTIVI, DEI TEMPI E DELLE RESPONSABILITA'**

**GARANTENDO UN'EFFETTIVA TRASPARENZA E  
TRACCIABILITA' DELLE AZIONI CORRELATE ALL'USO DI  
DENARO PUBBLICO**



# IL NUOVO CODICE MUOVE NELLA GIUSTA DIREZIONE

necessario darvi attuazione  
affrontando il cambiamento

## QUESTIONI APERTE:

- riqualificazione stazioni appaltanti,
- imputazione responsabilita',
- formazione Dipendenti Pubblici