



Europa, regolazione, sostenibilità, innovazione

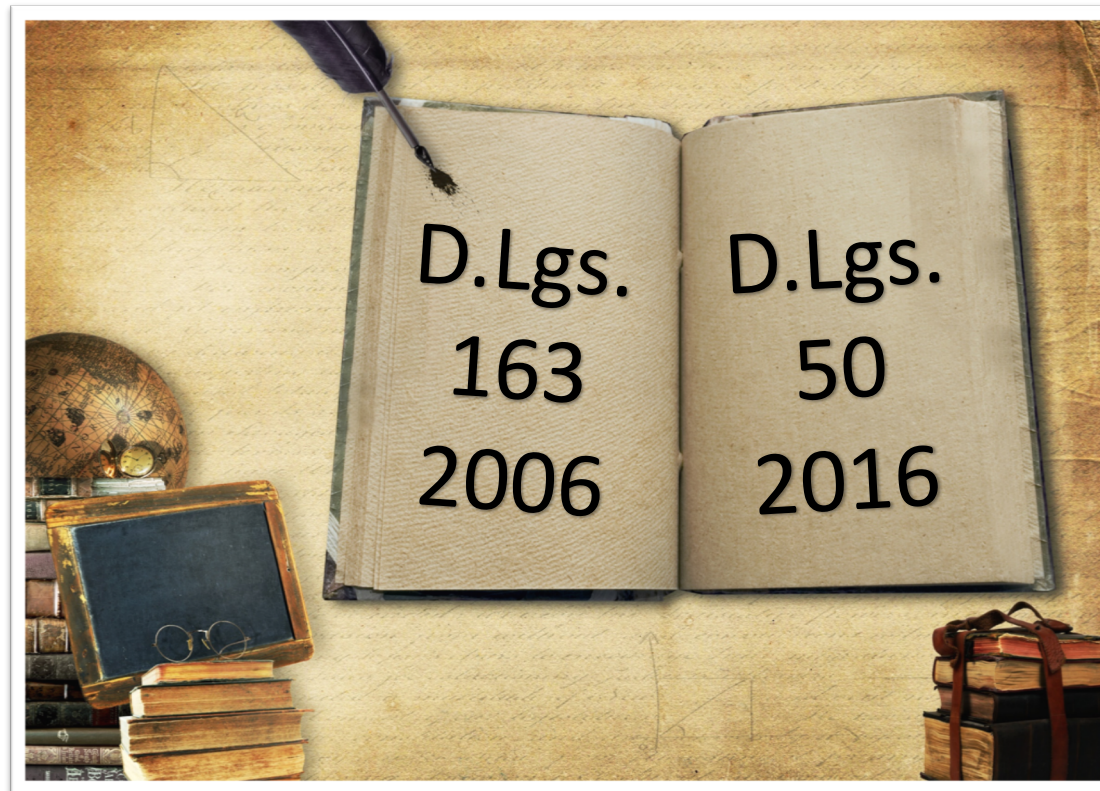
Avv. Daniele Ricciardi

3/03/25

La codificazione dei contratti pubblici

**Direttive
2004/17-18/UE**

**Codice
257 articoli
+
Regolamento
MIT
359 articoli**



**Direttive
2014/23-24-25/UE**

**Codice
220 articoli
+
17 linee guida
ANAC**

Avv. Daniele Ricciardi

Marzo 2025

La codificazione dei contratti pubblici



Avv. Daniele Ricciardi

PNRR

Legge 78/2022

Codice
229 articoli
+
36 allegati

In sede di prima applicazione del codice, l'allegato N è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento MIT che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice

Marzo 2025



la Formazione che fa la Differenza

Struttura del Codice



Struttura del Codice

LIBRO I

DEI PRINCIPI, DELLA DIGITALIZZAZIONE, DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA PROGETTAZIONE

LIBRO II

DELL' APPALTO

LIBRO III

DELL' APPALTO NEI SETTORI SPECIALI

LIBRO IV

DEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E DELLE CONCESSIONI

LIBRO V

DEL CONTENZIOSO E DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE. DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Struttura del Codice

LIBRO I

DEI PRINCIPI, DELLA DIGITALIZZAZIONE, DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA PROGETTAZIONE

PARTE I

DEI PRINCIPI

Titolo I – I principi generali [1-12]

Titolo II – L'ambito di applicazione, il responsabile unico e le fasi dell'affidamento [13-18]

PARTE II

DELLA DIGITALIZZAZIONE DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI [19-36]

PARTE III

DELLA PROGRAMMAZIONE [37-40]

PARTE IV

DELLA PROGETTAZIONE [41-47]

Struttura del Codice

LIBRO II

DELL'APPALTO

PARTE I

DEI CONTRATTI DI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLI EUROPEE [48-55]

PARTE II

DEGLI ISTITUTI E DELLE CLAUSOLE COMUNI [56-61]

PARTE III

DEI SOGGETTI

Titolo I – Le stazioni appaltanti [62-64]

Titolo II – Gli operatori economici [65-69]

PARTE IV

DELLE PROCEDURE DI SCELTA DEL CONTRAENTE [70-76]

Struttura del Codice

PARTE V

DELLO SVOLGIMENTO DELLE PROCEDURE

Titolo I – Gli atti preparatori [77-82]

Titolo II – I bandi, gli avvisi e gli inviti [83-90]

Titolo III – La documentazione dell'offerente e i termini per la presentazione delle domande e delle offerte [91-92]

Titolo IV – I requisiti di partecipazione e la selezione dei partecipanti

Capo I – La commissione giudicatrice [93]

Capo II – I requisiti di ordine generale [94-98]

Capo III – Gli altri requisiti di partecipazione alla gara [99-106]

Titolo V – La selezione delle offerte [107-112]

PARTE VI

DELL'ESECUZIONE [113-126]

Struttura del Codice

PARTE VII

DISPOSIZIONI PARTICOLARI PER ALCUNI CONTRATTI DEI SETTORI ORDINARI

Titolo I – I servizi sociali e i servizi assimilati [127-128]

Titolo II – Gli appalti di servizi sociali e di altri servizi nei settori ordinari [129-131]

Titolo III – I contratti nel settore dei beni culturali [132-134]

Titolo IV – I servizi di ricerca e sviluppo [135]

Titolo V – I contratti nel settore della difesa e sicurezza; i contratti secretati [136-139]

Titolo VI – Le procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile [140]

LIBRO III

DELL'APPALTO NEI SETTORI SPECIALI

PARTE I

DISPOSIZIONI APPLICABILI E AMBITO SOGGETTIVO [141-152]

Struttura del Codice

PARTE II

DELLE PROCEDURE DI SCELTA DEL CONTRAENTE [153-158]

PARTE III

DEI BANDI, DEGLI AVVISI E DEGLI INVITI [159-166]

PARTE IV

DELLA SELEZIONE DEI PARTECIPANTI E DELLE OFFERTE [167-173]

LIBRO IV

DEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E DELLE CONCESSIONI

PARTE I

DISPOSIZIONI GENERALI [174-175]

Struttura del Codice

PARTE II

DEI CONTRATTI DI CONCESSIONE

Titolo I – L'ambito di applicazione e i principi generali [176-181]

Titolo II – L'aggiudicazione delle concessioni: principi generali e garanzie procedurali [182-187]

Titolo III – L'esecuzione delle concessioni [188-192]

Titolo IV – La finanza di progetto [193-195]

PARTE III

DELLA LOCAZIONE FINANZIARIA [196]

PARTE IV

DEL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ [197]

PARTE V

ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO [198-202]

Struttura del Codice

PARTE VI

DEI SERVIZI GLOBALI [203-208]

LIBRO V

DEL CONTENZIOSO E DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE. DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

PARTE I

DEL CONTENZIOSO

Titolo I - I ricorsi giurisdizionali [209]

Titolo II - I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale [210-220]

PARTE II

DELLA GOVERNANCE [221-223]

PARTE III

DISPOSIZIONI TRANSITORIE, DI COORDINAMENTO E ABROGAZIONI [224-229]

Struttura del Codice

INDICE ALLEGATI

LIBRO I

Allegato I.1

Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti.

Allegato I.2

Attività del RUP.

Allegato I.3

Termini delle procedure di appalto.

Allegato I.4

Imposta di bollo relativa alla stipulazione del contratto.

Allegato I.5

Elementi per la programmazione dei lavori e dei servizi. Schemi tipo.

Allegato I.6

Dibattito pubblico obbligatorio.

Struttura del Codice

INDICE ALLEGATI

Allegato I.7

Contenuti minimi del quadro esigenziale, del documento di fattibilità delle alternative progettuali, del documento di indirizzo della progettazione, del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo.

Allegato I.8

Verifica preventiva dell'interesse archeologico.

Allegato I.9

Metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni.

Allegato I.10

Attività tecniche a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure.

Allegato I.11

Disposizioni relative all'organizzazione, alle competenze, alle regole di funzionamento, nonché alle ulteriori attribuzioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Struttura del Codice

LIBRO II

Allegato II.1

Elenchi degli operatori economici e indagini di mercato per gli affidamenti di contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea.

Allegato II.2

Metodi di calcolo della soglia di anomalia per l'esclusione automatica delle offerte.

Allegato II.3

Soggetti con disabilità o svantaggiati cui può essere riservata la partecipazione ad appalti.

Allegato II.4

Qualificazione delle stazioni appaltanti.

Allegato II.5

Specifiche tecniche ed etichettature.

Allegato II.6

Informazioni in avvisi e bandi.

Struttura del Codice

Allegato II.7

Caratteristiche relative alla pubblicazione.

Allegato II.8

Rapporti di prova, certificazioni delle qualità, mezzi di prova, registro on line dei certificati e costi del ciclo vita.

Allegato II.9

Informazioni contenute negli inviti ai candidati.

Allegato II.10

Violazioni gravi degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali.

Allegato II.11

Registri professionali o commerciali per operatori economici di altri Stati membri.

Allegato II.12

Sistema di qualificazione e requisiti per gli esecutori di lavori.

Struttura del Codice

Allegato II.13

Certificazioni o marchi rilevanti ai fini della riduzione della garanzia.

Allegato II.14

Direzione dei lavori e direzione dell'esecuzione dei contratti. Modalità di svolgimento delle attività della fase esecutiva. Collaudo e verifica di conformità.

Allegato II.15

Criteri per la determinazione dei costi per gli accertamenti di laboratorio e le verifiche tecniche.

Allegato II.16

Informazioni a livello europeo relative alla modifica di contratti in corso di esecuzione.

Allegato II.17

Servizi sostitutivi di mensa.

Allegato II.18

Qualificazione dei soggetti, progettazione e collaudo nel settore dei beni culturali.

Struttura del Codice

Allegato II.19

Servizi di ricerca e sviluppo.

Allegato II.20

Direttive del Ministero della difesa in tema di appalti e procedure nei settori difesa e sicurezza.

LIBRO III

LIBRO IV

Allegato IV.1

Informazioni da inserire nei bandi di concessione di cui all'articolo 182.

Struttura del Codice

LIBRO V

Allegato V.1

Compensi degli arbitri.

Allegato V.2

Modalità di costituzione del Collegio consultivo tecnico.

Allegato V.3

Modalità di formazione della Cabina di regia.



la Formazione che fa la Differenza

Principi del Codice



Principi del Codice

pubblicità	economicità	efficacia	tempestività
correttezza	libera concorrenza	non discriminazione	sostenibilità *
trasparenza	proporzionalità	<i>favor</i> MPMI**	Rotazione **

Vecchi principi ...

Principi del Codice



... nuovi principi

Principio di risultato

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima **tempestività** e il migliore rapporto possibile tra **qualità e prezzo**, nel rispetto dei principi di **legalità, trasparenza e concorrenza [1]**

La **concorrenza** tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. La trasparenza è funzionale alla massima **semplicità e celerità** nella corretta applicazione delle regole del codice e ne assicura la piena verificabilità.

Principio di risultato

Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del **buon andamento** e dei correlati principi di **efficienza, efficacia ed economicità**. Esso è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea.



Principio di risultato

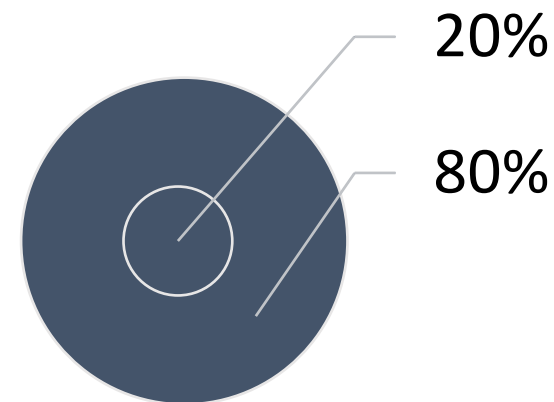
Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per:

- a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti;
- b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva **[1]**

Principio di risultato

Gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell'allegato I.10 sono a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti **[45]**

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano **risorse finanziarie per le funzioni tecniche** svolte dai dipendenti specificate nell'allegato I.10 e per le finalità indicate al comma 5, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, in misura non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento.



Principio di risultato

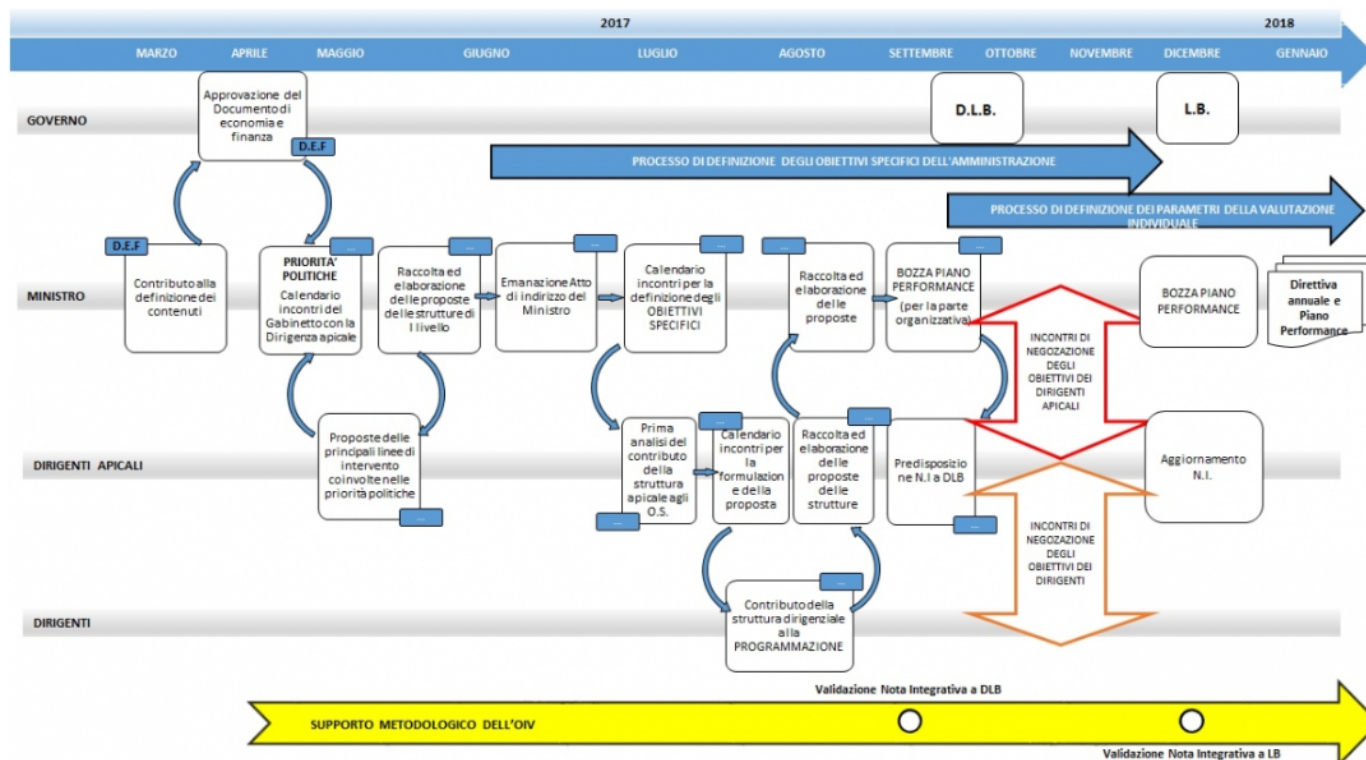
Esempio:

Fermi restando i profili di responsabilità amministrativo-contabile nei confronti della stazione appaltante del direttore dei lavori per il caso di ritardo nella consegna per causa imputabile al medesimo, tale ritardo è valutabile dalla stazione appaltante ai fini della performance, ove si tratti di personale interno alla stessa; in caso di affidamento dell'incarico a soggetto esterno, all'atto del conferimento sono disciplinate le conseguenze a carico dello stesso per la ritardata consegna **[II.14.3.11]**

Principio di risultato

DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150

Dettaglio della fase di pianificazione e programmazione del ciclo della performance



Principio di risultato

Un risultato di tutti



Avv. Daniele Ricciardi

Marzo 2025

Principio di fiducia

Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce **colpa grave** la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. **Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.**

Principio di fiducia

Per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione **[2]**

Principio dell'accesso al mercato

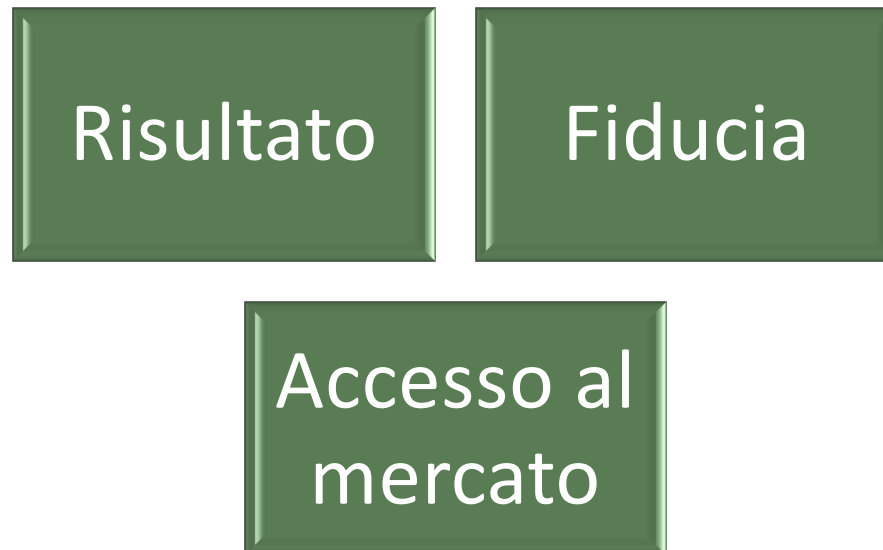
Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di **concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.**

Attenzione al
LOCK-IN



Criterio interpretativo e applicativo

Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi



[4]

Principio di buona fede

Nella procedura di gara le stazioni appaltanti, gli enti concedenti e gli operatori economici si comportano reciprocamente nel rispetto dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento.

Nell'ambito del procedimento di gara, anche prima dell'aggiudicazione, sussiste un affidamento dell'operatore economico sul legittimo esercizio del potere e sulla conformità del comportamento amministrativo al principio di buona fede [5]



Principio di tutela dell'affidamento

In caso di aggiudicazione annullata su ricorso di terzi o in autotutela, l'affidamento non si considera incolpevole se l'illegittimità è agevolmente rilevabile in base alla diligenza professionale richiesta ai concorrenti. Nei casi in cui non spetta l'aggiudicazione, il danno da lesione dell'affidamento è limitato ai pregiudizi economici effettivamente subiti e provati, derivanti dall'interferenza del comportamento scorretto sulle scelte contrattuali dell'operatore economico.

Ai fini dell'azione di rivalsa della stazione appaltante o dell'ente concedente condannati al risarcimento del danno a favore del terzo pretermesso, resta ferma la concorrente responsabilità dell'operatore economico che ha conseguito l'aggiudicazione illegittima con un comportamento illecito.

Principio di solidarietà e sussidiarietà orizzontale

In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di co-amministrazione, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con i privati, sempre che gli enti del Terzo settore contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117 (convenzioni con organizzazioni del terzo settore) **[6]**

Principio di autorganizzazione amministrativa

Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso

auto-produzione

esternalizzazione

cooperazione

nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione [7]

Principio di autorganizzazione amministrativa

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un **provvedimento motivato** in cui danno conto dei **vantaggi** per la collettività, delle connesse esternalità e della **congruità** economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di **universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità** del procedimento e **razionale impiego** di risorse pubbliche [7]

Principio di autorganizzazione amministrativa

In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di **economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici**. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli **standard di riferimento della società Consip S.p.a.** e delle altre centrali di committenza, con i **parametri ufficiali** elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.

L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo attuativo della delega di cui all'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118

Il RUP nell'in-house providing

Con riferimento al quesito posto, si rappresenta che, nel caso di “in house providing”, in virtù della natura stessa della società in house, intesa quale *longa manus* dell'ente appaltante, soggetta all'assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dello stesso, si verifica una situazione di delegazione interorganica, finalizzata all'autoproduzione di beni, servizi e lavori da parte della pubblica amministrazione. Come ribadito da copiosa giurisprudenza comunitaria e nazionale in materia, tale circostanza permette di ovviare all'ordinaria disciplina dell'evidenza pubblica che prevede l'espletamento di una gara, nei limiti, tuttavia, del rispetto dell'onere motivazionale rafforzato di cui all'art. 192 del Codice, relativo alle ragioni del mancato ricorso al mercato e ai benefici per la collettività della forma di gestione prescelta.

Il RUP nell'in-house providing

Tanto premesso, si consideri, in primo luogo, la complessità dell'indagine sottesa alla scelta di procedere all'affidamento in house e della rigorosa motivazione richiesta per giustificare il ricorso e, in secondo luogo, l'ampio potere autonomo di vigilanza riconosciuto dalla legge all'ANAC in ordine alla correttezza della predetta motivazione, nonché la possibilità dell'Autorità di assoggettare all'obbligo contributivo anche gli affidamenti delle amministrazioni aggiudicatrici a proprie società in house (come da ultimo affermato dal Consiglio di Stato nel parere n. 1142/2022 del 1.07.2022). Pertanto, alla luce delle argomentazioni che precedono, si ritiene opportuno procedere alla nomina di un RUP ai sensi dell'art. 31 del Codice – con tutti gli obblighi normativi consequenziali – anche al fine di governare la fase esecutiva dell'affidamento; in alternativa si ritiene che rientri nella discrezionalità della Stazione Appaltante la possibilità di nominare diversi responsabili del procedimento di cui alla L. n. 241/1990 con riferimento a ciascuna singola fase della procedura in questione.

Principio di cooperazione

La cooperazione tra stazioni appaltanti o enti concedenti volta al perseguimento di obiettivi di interesse comune non rientra nell'ambito di applicazione del codice quando concorrono tutte le seguenti condizioni:

- a) interviene esclusivamente tra due o più stazioni appaltanti o enti concedenti, anche con competenze diverse;
- b) garantisce la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni;
- c) determina una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti;
- d) le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.

Principio di autonomia contrattuale

Nel perseguire le proprie finalità istituzionali le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge.

Le **prestazioni d'opera intellettuale** non possono essere rese dai professionisti gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. Salvo i predetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'**equo compenso**.

Le pubbliche amministrazioni possono ricevere per **donazione beni o prestazioni** rispondenti all'interesse pubblico senza obbligo di gara. Restano ferme le disposizioni del codice civile in materia di forma, revocazione e azione di riduzione delle donazioni

[8]

Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale

Se sopravvengono circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata, che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, ha **diritto alla rinegoziazione** secondo buona fede delle condizioni contrattuali [8] Gli oneri per la rinegoziazione sono riconosciuti all'esecutore a valere



Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale

La rinegoziazione si limita al ripristino dell'originario equilibrio del contratto oggetto dell'affidamento, quale risultante dal bando e dal provvedimento di aggiudicazione, senza alterarne la sostanza economica. Se le circostanze rendono la prestazione, in parte o temporaneamente, inutile o inutilizzabile per uno dei contraenti, questi ha diritto a una **riduzione proporzionale del corrispettivo**, secondo le regole dell'impossibilità parziale.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono l'inserimento nel contratto di **clausole di rinegoziazione**, dandone pubblicità nel bando o nell'avviso di indizione della gara, specie quando il contratto risulta particolarmente esposto per la sua durata, per il contesto economico di riferimento o per altre circostanze al rischio delle interferenze da sopravvenienze. In applicazione del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale si applicano le disposizioni di cui agli articoli 60 e 120.