

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"

APPROFONDIMENTO

ATTUAZIONE DEL PNRR E RIFORMA DEI CONTRATTI PUBBLICI (e viceversa)¹

1. Un doppio binario per i contratti pubblici: decretazione d'urgenza e riforma del Codice	2
2. Coordinamento tra regime speciale PNRR e nuovo Codice dei contratti pubblici	3
2.1. Deroghe, proroghe e incertezze attuative	5
2.2. Il "valore preminente" della tempestività nei principi di risultato e di trasparenza	6
2.3. La trasparenza in funzione acceleratoria, tra digitalizzazione e doppio regime	7
3. Misure per accelerare l'attuazione degli interventi collegati al PNRR.....	9
3.1. Semplificazioni delle procedure di affidamento degli appalti PNRR e PNC	9
3.1.1. Affidamenti "sotto soglia" diretti e con procedure negoziate facilitate	9
3.1.2. Affidamenti "sopra soglia" semplificati per ragioni d'urgenza PNRR.....	10
3.1.3. Termini per conclusione appalti: raffronto tra regime ordinario e deroghe PNRR.....	11
3.2. Misure acceleratorie per l'esecuzione dei contratti collegati al PNRR	12
3.2.1. Premi per accelerare l'esecuzione.....	12
3.2.2. Consegna dei lavori d'urgenza ed esecuzione in via anticipata	13
3.2.3. Semplificazioni per verifiche antimafia.....	13
3.2.4. Limiti alla caducazione di atti impugnati.....	14
3.3. Altre norme PNRR consolidate nel nuovo Codice:	14
4. Misure aggiuntive per le priorità trasversali del PNRR (non solo pari opportunità).....	14

IL PNRR NEL NUOVO CODICE APPALTI (D.LGS. n. 36/2023)

Il coordinamento tra il regime codicistico e la normativa speciale e derogatoria prevista per i contratti pubblici per l'attuazione del PNRR è disciplinato dall'art. 225, comma 8, del nuovo Codice dei contratti pubblici (rubricato "Disposizioni transitorie e di coordinamento"), in combinato disposto con l'art. 226, commi 2 e 5 dello stesso nuovo Codice.

Art. 225 - Disposizioni transitorie e di coordinamento

[comma 8]

¹ Ha collaborato alla stesura del presente documento Giorgio Valandro Università di Padova.

*“In relazione alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici, anche suddivisi in lotti, finanziati in tutto o in parte con **le risorse previste dal PNRR e dal PNC**, nonché dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse, anche se non finanziate con dette risorse, si applicano, anche dopo il 1° luglio 2023, le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021 [...], al decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030”.*

Art. 226 - Abrogazioni e disposizioni finali

[comma 2]

A decorrere dal 1° luglio 2023, “le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 continuano ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso”.

[comma 5]

“Ogni richiamo in disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o al codice dei contratti pubblici vigente alla data di entrata in vigore del codice, si intende riferito alle corrispondenti disposizioni del codice o, in mancanza, ai principi desumibili dal codice stesso.”

1. Un doppio binario per i contratti pubblici: decretazione d'urgenza e riforma del Codice

La riforma della disciplina in materia di contratti pubblici interessa trasversalmente la stragrande maggioranza degli interventi finanziati dal PNRR, in quanto i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e gli obblighi di derivazione eurounitaria impongono il ricorso a procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori e servizi e per l'acquisto dei beni finanziati dagli strumenti di sostegno europei.

Gli interventi sulla disciplina dei contratti pubblici, inoltre, appartengono al gruppo di **riforme abilitanti** del PNRR², in quanto mirano a garantire procedimenti amministrativi di aggiudicazione razionali, agili e con tempi definiti.

Con l'approvazione del Next generation UE e l'assegnazione dei fondi PNRR, la cui erogazione è condizionata al rigoroso rispetto di tempistiche molto ristrette, il legislatore è intervenuto sulla disciplina dei contratti pubblici con **due ordini di interventi normativi** aventi finalità diverse, anche se in parte convergenti:

- 1) finalità di riforma (obiettivo PNRR). La **riforma organica del Codice** dei contratti pubblici è uno dei target che l'Italia deve raggiungere per adeguare la normativa nazionale interna al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, perseguendo obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee;
- 2) finalità acceleratoria (strumenti per attuare gli interventi del PNRR). Con decretazione d'urgenza sono state introdotte numerose **norme di semplificazione strumentali** alla realizzazione degli interventi finanziati con risorse **PNRR**.

² Sono considerate “Riforme abilitanti” gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del PNRR e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese (paragrafo 2A del PNRR).

Lo stretto legame tra PNRR e procedure ad evidenza pubblica ha trovato la sua prima formalizzazione normativa negli articoli da 47 a 56-quater del decreto-legge n. 77/2021 (c.d. Decreto semplificazioni-bis), il quale, da un lato, ha prorogato diverse norme emergenziali introdotte d'urgenza durante il periodo pandemico dal Decreto c.d. Semplificazioni (d.l. n. 76/2020, ancora oggi vigente), dall'altro lato, ha introdotto ulteriori disposizioni transitorie, derogatorie e di modifica del Codice dei contratti pubblici previgente (d.lgs. n. 50/2016).

Il d.l. n. 77/2021 - con le modifiche introdotte dai successivi 38 (trentotto!) interventi legislativi³ - si presenta come uno **strumento normativo finalizzato a semplificare e accelerare** la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC (Piano Nazionale per gli investimenti Complementari) e dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030.

Sul piano della tecnica legislativa, il Titolo IV del d.l. n. 77/2021 ha introdotto due differenti tipologie di norme. Da un lato, norme a carattere temporaneo e derogatorio rispetto al regime ordinario del Codice dei Contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016 e, dal 1° luglio 2023, d.lgs. n. 36/2023), da applicare alla generalità delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture. Dall'altro lato, norme speciali per il PNRR, ossia relative alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Next generation EU, dal PNRR e dal Piano Nazionale per gli investimenti Complementari (PNC) al PNRR.

In questo modo, il legislatore ha intrapreso sin dal principio la via della riforma della disciplina dei contratti pubblici percorrendo **un doppio binario**:

- 1) **un regime ordinario** definito dal Codice dei Contratti pubblici e dalle relative deroghe temporanee;
- 2) **un regime speciale** di stretta interpretazione, con norme dettate dalla decretazione d'urgenza appositamente per gli appalti riconducibili al PNRR.

2. Coordinamento tra regime speciale PNRR e nuovo Codice dei contratti pubblici

L'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023 (in vigore dal 1° aprile 2023, con efficacia dal successivo 1° luglio 2023) e la conferma di diverse norme derogatorie contenute nel d.l. n. 76/2020 e nel d.l. n. 77/2021 riferite al d.lgs. n. 50/2016 ("vecchio" Codice) hanno determinato un **nuovo quadro normativo di riferimento**.

Molte disposizioni semplificatorie e derogatorie, infatti, previste dalle norme susseguitesi nel corso degli ultimi 3 anni (a partire dai cosiddetti decreti semplificazione 2020 e 2021) sono state in parte riproposte nel nuovo Codice e quindi introdotte in via permanente nel sistema dei contratti pubblici e, in via generale, confermate per i progetti finanziati con fondi PNRR e PNC con riferimento al vecchio Codice (d.lgs. n. 50/2016), anche dopo la data di efficacia del d.lgs. 36/2023, come espressamente previsto dalla disciplina transitoria stabilita dall'art. 225, comma 8 del nuovo Codice e dalle circolari interpretative (cfr. in particolare la [Circolare MIT del 12 luglio 2023](#)⁴).

³ I 38 provvedimenti normativi richiamati non modificano solo la materia degli appalti bensì tutte le sezioni del complesso normativo derogatorio delineato dal d.l. n. 77/2021, Fonte www.normattiva.it (vedi estratto: [elenco provvedimenti normativi di modifica al decreto-legge 77/2021](#)).

⁴ Circolare MIT del 12 luglio 2023, recante "Regime giuridico applicabile agli affidamenti relativi a procedure afferenti alle opere PNRR e PNC successivamente al 1° luglio 2023 - Chiarimenti interpretativi e prime indicazioni operative".

Attualmente, quindi, in base alla disciplina transitoria stabilita dagli articoli 225 e 226 del nuovo Codice, il settore della contrattualistica pubblica è governato da norme che possono essere raggruppate in base a **tre categorie di procedure di affidamento**:

- 1) procedure avviate entro la data del 30 giugno 2023, i c.d. “procedimenti in corso” che sono disciplinati dal previgente Codice⁵;
- 2) procedure avviate dopo il 1° luglio 2023, disciplinate dal nuovo Codice;
- 3) procedure **relative a interventi PNRR/PNC**: procedure disciplinate, anche dopo il 1° luglio 2023, dalle norme speciali contenute nella precedente decretazione d’urgenza (d.l. n. 76/2020, d.l. n. 77/2021 e d.l. n. 13/2023 e ss.mm.ii.) e dal nuovo Codice per quanto non regolato dalla disciplina speciale.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, quindi, prevede espressamente che continui ad applicarsi, **anche dopo il 1° luglio 2023, la normativa speciale** via via introdotta dalla decretazione d’urgenza per l’attuazione del PNRR (espressamente richiamata dall’art. 225, comma 8, d.lgs. n. 36/2023), tra cui in particolare:

- il d.l. n. 76/2020, c.d. Decreto Semplificazioni (per espresso richiamo dell’art. 14 del d.l. n. 13/2023);
- il d.l. n. 77/2021, c.d. Decreto Semplificazioni-BIS;
- il d.l. n. 13/2023 (Decreto c.d. PNRR 3);
- le specifiche e ulteriori disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC nonché dal Piano nazionale integrato per l’energia e il clima 2030.⁶

In questo modo, mentre le disposizioni del Codice previgente sono state abrogate a partire dal 1° luglio 2023, continua ad applicarsi una disciplina derogatoria che è stata formulata come deroga, appunto, alle norme codicistiche previgenti ed espressamente abrogate.

Per risolvere eventuali conflitti tra norme, il nuovo Codice ha tentato di coordinare le norme derogatorie al Codice previgente con il nuovo regime codicistico, stabilendo che:

- a) il Codice previgente si applica solo ai “procedimenti in corso” (art. 226, comma 2, d.lgs. n. 36/2023)⁷;
- b) ogni richiamo formale al Codice previgente si intende riferito alle “*corrispondenti disposizioni*” del nuovo Codice o, in mancanza, ai “*principi desumibili*” dallo stesso nuovo Codice (art. 226, comma 5, d.lgs. n. 36/2023).

⁵ A decorrere dal 1° luglio 2023, “*le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 continuano ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso*” (così l’art. 226, comma 2, d.lgs. n. 36/2023).

⁶ Anche dopo l’entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, il d.l. n. 76/2020 e il d.l. n. 77/2021 sono stati oggetto di ulteriori proroghe e modifiche. Oltre al richiamato decreto-legge n. 13/2023 (che ha modificato numerosi provvedimenti normativi, tra cui anche il d.l. n. 76/2020, prorogando, in alcuni casi al 31 dicembre 2023, in altri casi al 31 dicembre 2026, alcune misure di semplificazione per gli interventi PNRR/PNC), si segnalano, per il momento, il d.l. 10 maggio n. 51/2023 (che ha modificato l’art. 108 del nuovo Codice con riferimento al criterio della parità di genere) e il d.l. n. 69/2023 (che ha modificato l’art. 48 del d.l. n. 77/2021 prevedendo che trova applicazione l’articolo 226, comma 5, del nuovo Codice dei contratti pubblici).

⁷ Per “*procedimenti in corso*” si intendono, in particolare: “*a) le procedure e i contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano stati pubblicati prima della data in cui il codice acquista efficacia; b) in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, le procedure e i contratti in relazione ai quali, alla data in cui il codice acquista efficacia, siano stati già inviati gli avvisi a presentare le offerte*” (art. 226, comma 2, d.lgs. n. 36/2023).

In sede attuativa, però, emergono rilevanti problemi interpretativi, soprattutto nei casi in cui le disposizioni del Codice previgente, già oggetto di deroga da parte della normativa derogatoria per il PNRR, non sono state riproposte nel nuovo Codice oppure sono state riformulate in modo tale da attribuire alle norme derogatorie un significato diverso o addirittura in contrasto con le finalità acceleratorie per le quali le stesse deroghe erano state originariamente adottate.

Per superare dubbi interpretativi, deve essere tenuta in considerazione anche la natura derogatoria, speciale oppure integrativa della disciplina per l'attuazione del PNRR rispetto alle disposizioni del nuovo Codice.

In effetti, non si riscontrano particolari problemi interpretativi nei casi in cui le disposizioni derogatorie introdotte per l'attuazione del PNRR sono state assimilate e consolidate nel nuovo Codice con portata generale per tutti i contratti pubblici. Un discorso analogo vale per le norme speciali che si aggiungono a quelle del nuovo Codice (è il caso, per esempio, delle norme dirette a promuovere la pari opportunità di genere, generazionali e per l'inclusione lavorativa), le quali non entrano in conflitto, in quanto *lex specialis*, con il regime ordinario del nuovo Codice.

Più problematiche risultano, invece, le norme semplificatorie, che continuano ad applicarsi temporaneamente ai soli appalti PNRR anche dopo il 01/07/2023, rispetto alle procedure definite dal Codice previgente, sia per l'incertezza generata dalla imprevedibilità di nuove proroghe, sia perché non è sempre facile capire in che termini possano operare nel quadro del nuovo Codice.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo ai seguenti istituti:

- i termini massimi per la stipula dei contratti, stabiliti in 4 o 6 mesi dalla normativa speciale prevista dal PNRR, che sono diversamente graduati nel nuovo Codice, il quale prevede diversi termini, maggiori o minori a seconda del tipo di procedura e del criterio di scelta del contraente;
- le norme in materia di progettazione che nel nuovo Codice suddividono il progetto in due fasi e che invece, nelle norme derogatorie per il PNRR, rimandano alla precedente progettazione distinta in tre fasi, che rischia di risultare più gravosa anche con l'applicazione delle semplificazioni introdotte dalla decretazione d'urgenza.⁸

2.1. Deroghe, proroghe e incertezze attuative

Come si vede, la chiarezza a cui ambiva il nuovo Codice dei contratti pubblici è stata oscurata, sin dalla nascita, da un coacervo di norme speciali o derogatorie, che impongono alle stazioni appaltanti un continuo sforzo interpretativo, sia per ricostruire letteralmente il testo delle disposizioni vigenti, inseguendo i **numerosi e frammentari rinvii normativi che continuano a stratificarsi**, sia per individuare la norma applicabile al caso concreto, a seconda del periodo di riferimento (prima del 1° luglio, entro il 31 dicembre 2023, dal 1° gennaio 2024, fino al 2026 e così via), dell'ambito di applicazione oggettivo (per la generalità dei contratti pubblici oppure soltanto per i contratti di area PNRR) o dell'ambito di applicazione soggettivo (a tutte le PA, soltanto alle Amministrazioni centrali dello Stato, ai soggetti attuatori, a categorie di enti pubblici, come gli enti territoriali oppure le università).

⁸ Cfr. FONDAZIONE IFEL (ANCI), *Nuovo codice appalti e norme derogatorie PNRR*, 2023.

Questo continuo proliferare di norme speciali, proroghe e deroghe temporanee rende sempre meno chiaro il quadro normativo di riferimento e pone l'operatore di fronte a un coacervo di regole e vincoli che appesantiscono l'azione quotidiana dell'amministrazione (si è a tal proposito parlato anche di «stress normativo» in grado di generare un vero e proprio «panico gestionale»).

In questo modo, la riforma del Codice e i numerosi interventi normativi, adottati in funzione acceleratoria per valorizzare il principio del risultato e della tempestività, generano **un'incertezza interpretativa** che è destinata ad avere, contro le intenzioni del legislatore, inevitabili **ricadute negative proprio sul piano della speditezza delle procedure**, oltre che sul piano del rischio di contenzioso e della prevenzione della *maladministration*⁹.

2.2. Il “valore preminente” della tempestività nei principi di risultato e di trasparenza

Un'indicazione esplicita per l'interpretazione di questo complesso assetto normativo, mutevole e in certi casi contraddittorio, è indicato dalla stessa decretazione d'urgenza, la quale ha individuato espressamente **la tempestività come “preminente valore dell'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani”** dell'area PNRR, “nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente” (art. 1, comma 2, del d.l. n. 77/2021, tuttora vigente).

Con questa previsione normativa, quindi, la *tempestività* fa il suo ingresso nel novero dei principi che governano lo svolgimento dei procedimenti amministrativi nell'attuazione degli interventi di attuazione del PNRR, in ragione della necessità e urgenza di rispettare il rigido *timing* a cui la normativa eurounitaria subordina l'erogazione di prestiti e contributi del Next Generation EU.

Questo della tempestività può essere considerato, nell'ambito dell'attuazione del PNRR, un vero e proprio criterio guida, il quale non si pone certo in contrasto con i principi che governano il nuovo Codice dei contratti pubblici, e in particolare con il **principio di risultato** che “*costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto*” (art. 1, comma 4, d.lgs. n. 36/2023).

Ora, se si considera che il principio del risultato rappresenta una declinazione del principio costituzionale di buon andamento, che il Codice declina bilanciando l'esigenza di “*massima tempestività*” con “*il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo*” (art. 1, comma 1, nuovo Codice), si può dire che in sede di attuazione del PNRR, in caso di contrasto tra le diverse esigenze, deve essere riconosciuto un **valore prevalente alle esigenze di tempestività** rispetto al miglior rapporto qualità-prezzo, ovviamente sempre nel rispetto del principio di legalità.

Per queste ragioni, gli eventuali conflitti tra le norme della disciplina speciale PNRR e regime ordinario del nuovo Codice deve essere risolto, in sede attuativa, preferendo la scelta della norme che, di volta in volta, garantiscono una più rapida conclusione dei procedimenti e delle attività, quali ad esempio quelle che rendono più semplice il ricorso alle procedure d'urgenza, oppure le prescrizioni in materia di esclusione e di risoluzione contrattuale in caso di mancato tempestivo avvio dei lavori da parte degli aggiudicatari oppure le norme che

⁹ Ancora una volta, la corsa alla semplificazione normativa come via maestra per il rilancio del Paese sembra rispondere più a una sorta di “dittatura culturale della semplificazione”, che a reali esigenze della pratica amministrativa, come si evince anche dal documento del PNRR dove afferma che “la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture”. Su un piano più generale vedi AINIS M., *La semplificazione complicante*, Intervento al 60° Convegno di studi amministrativi: «Diritto amministrativo ed economia: una sinergia per la competitività del Paese» (Varenna, 20 settembre 2014), in www.federalismi.it.

limitano la sospensione dei lavori e presidiano il rispetto dei tempi proprio in relazione alle scadenze PNRR (vedi *infra*).

Rischi corruttivi

Come è stato da più parti osservato, anche sul piano della prevenzione della corruzione, l'esigenza di tempestività rischia di tradursi in un **irrigidimento delle condizioni per la partecipazione alle procedure selettive**, esponendo le piccole e medie imprese a condizioni di accesso in qualche modo limitanti per la loro competitività. Questo avviene quando, a titolo meramente esemplificativo, nei bandi per interventi finanziati dal PNRR le stazioni appaltanti:

- non procedono alla suddivisione in lotti, per accelerare le procedure;
- stabiliscono requisiti di ammissione alle procedure particolarmente rigidi, soprattutto per quanto riguarda le pregresse capacità tecniche analoghe.

Limitazione della responsabilità (c.d. scudo erariale)

Risponde sempre al principio della tempestività, oltre che del risultato, la proroga **fino al 30 giugno 2024** della norma sul c.d. scudo erariale, la quale limita in via transitoria la responsabilità erariale di amministratori, dipendenti pubblici e privati cui è affidata la gestione di risorse pubbliche, ai danni cagionati dalle sole condotte attive poste in essere con dolo, **escludendo ogni responsabilità per colpa grave**. Si tratta, in effetti, di una limitazione della responsabilità che protegge il funzionario per i danni cagionati dalle sole condotte attive, al fine di **combattere la c.d. burocrazia difensiva** (paura della firma)¹⁰. Nel caso, invece, di danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto che avrebbe dovuto attivarsi, resta ferma la responsabilità anche a titolo di colpa grave (articolo 21, comma 2 del d.l. n. 76/2020, così come modificato dal d.l. n. 44/2023, c.d. decreto Rafforzamento PA).

2.3. La trasparenza in funzione acceleratoria, tra digitalizzazione e doppio regime

Per tutte le ragioni sin qui esposte, oltre che per le ingenti risorse messe in campo nell'ambito del PNRR, non stupisce affatto che la parte speciale del Piano Nazionale Anticorruzione 2022 sia stata dedicata specificamente ai contratti pubblici, in ragione dei numerosi interventi legislativi che hanno contribuito a produrre una sorta di "stratificazione normativa" di carattere speciale e derogatorio che ha reso estremamente complesso il quadro legislativo di riferimento.

Sotto questo profilo, risultano molto preziose anche le indicazioni fornite nell'[Aggiornamento 2023 del Piano Nazionale Anticorruzione](#) [in consultazione fino al 30 novembre 2023] dedicato in particolare alla disciplina transitoria applicabile in materia di trasparenza amministrativa alla luce delle nuove disposizioni sulla digitalizzazione del sistema degli appalti e dei regolamenti adottati dall'ANAC¹¹.

¹⁰ Come ricostruito anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 8 del 2022, questo intervento normativo, maturato a seguito dell'emergenza pandemica da COVID-19, "nell'ambito di un eterogeneo provvedimento d'urgenza volto a dare nuovo slancio all'economia nazionale" risponde all'esigenza di contrastare il fenomeno che si è soliti designare con l'espressione "burocrazia difensiva", per indicare l'atteggiamento in base al quale "i pubblici funzionari si astengono dall'assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta "paura della firma)". Sulla controversa applicazione del c.d. scudo erariale vedi anche il [Commento dell'Ufficio Studi del CoDAU](#).

¹¹ Si vedano in particolare le delibere ANAC nn. 261 e 264 del 2023.

A ben vedere, però, il principio della tempestività introdotto dalla normativa per l'attuazione del PNRR, può fungere da criterio guida anche nell'applicazione del principio di trasparenza, che il nuovo Codice considera *“funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole”* (art. 2, comma 2, secondo periodo, d.lgs. n. 36/2023).

Come sottolineato dall'ANAC (aggiornamento 2023 al PNA) le deroghe alla normativa sui contratti pubblici e la semplificazione di specifiche procedure di affidamento di tali contratti, sebbene misure condivisibili, in quanto funzionali a rispondere ad esigenze semplificatorie e acceleratorie, necessitano, però, di essere accompagnate da adeguati contrappesi sul versante della trasparenza.

Tuttavia, l'aspetto particolarmente rilevante del nuovo Codice è l'affermazione del **valore funzionale della concorrenza e della trasparenza**, tutelate non come mero fine ovvero sotto il profilo di formalismi fine a sé stessi, bensì come mezzo per la massimizzazione dell'accesso al mercato e il raggiungimento del più efficiente risultato nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici.

Risponde a queste esigenze di semplificazione ed efficienza anche il **doppio regime di trasparenza** ai contratti ancora in corso al 31 dicembre 2023 [vecchio Codice fino al 31/12/2023, nuovo Codice dal 1° gennaio 2024] raccomandato da ANAC nell'aggiornamento 2023 al PNA che consentirebbe, in conformità al principio dell'unico invio, la comunicazione/pubblicazione semplificata dei dati sui contratti già a partire dal 1° gennaio 2024.

Digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti (dal 1° gennaio 2024)

Benefici in termini di trasparenza dell'intero ciclo di un appalto pubblico possono derivare anche dalla sua completa digitalizzazione, dalla fase di programmazione a quella di collaudo e liquidazione delle somme dovute. Ciò produce evidenti effetti positivi anche rispetto alla standardizzazione e quindi semplificazione e tracciabilità delle procedure, risparmi di tempi e costi e consente un monitoraggio continuo dell'evoluzione dei contratti.

La **digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici**, che è uno degli obiettivi abilitanti del PNRR, è disciplinata negli articoli 19 e seguenti del nuovo Codice che diventeranno efficaci solo dal prossimo primo gennaio 2024 (art. 226 c. 2 del d.lgs. n. 36/2023). Fatte salve, ovviamente, ulteriori non improbabili proroghe [*magari nella prossima Legge di bilancio o nel consueto decreto c.d. Milleproroghe*].

Il monitoraggio degli appalti PNRR

Al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo, delle componenti del Next Generation EU, la Ragioneria generale dello Stato ha reso disponibile un apposito sistema informatico denominato “REGIS”.

Come sappiamo, la piattaforma deve essere alimentata dalle stazioni appaltanti e dai soggetti attuatori del PNRR e raccoglie e valida i dati di monitoraggio (almeno una volta al mese) per trasmetterli al Servizio centrale per il PNRR ed agli altri soggetti adibiti al controllo (tra cui la Corte dei Conti). Resta naturalmente ferma la disciplina speciale dettata dal MEF per i dati sui contratti PNRR per quanto concerne la trasmissione al sistema informativo “ReGiS” descritta nella parte Speciale del PNA 2022¹¹, come aggiornata dalle Linee guida e dalle Circolari successivamente adottate dal MEF. Per quanto riguarda le università, si possono richiamare anche le Linee guida del MUR del 13/12/2022 (*Linee guida per la rendicontazione destinate ai soggetti attuatori delle iniziative di sistema missione 4, componente 2*).

Sul punto, l'ANAC ha precisato che la trasmissione dei flussi di dati a REGIS si integra e non sostituisce le comunicazioni dovute in base al nuovo codice dei contratti.

3. Misure per accelerare l'attuazione degli interventi collegati al PNRR

Senza pretesa di completezza, si richiamano soltanto alcune delle numerose misure di semplificazione introdotte in funzione acceleratoria per l'attuazione del PNRR e che sono applicabili, anche dopo il 1° luglio 2023, nell'ambito del quadro normativo definito dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

Si ricorda che ogni richiamo al precedente Codice (d.lgs. n. 50/2016) contenuto in provvedimenti normativi o amministrativi ancora vigenti, *“si intende riferito alle corrispondenti disposizioni del nuovo codice o, in mancanza, ai principi desumibili dal codice stesso”* (art. 226, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023).

Ogni riferimento al “responsabile unico del procedimento” del previgente Codice, per esempio, deve intendersi riferito al *“responsabile unico di progetto”* oppure al responsabile del procedimento della fase specifica del ciclo di vita del relativo contratto. A tal proposito, vale la pena qui richiamare la previsione della nomina, in ambito PNRR, di un RUP per ogni procedura con il compito di validare e approvare ciascuna fase progettuale e di esecuzione del contratto (anche in corso d'opera), con propria determinazione adeguatamente motivata (art. 48, comma 2, d.l. n. 77/2021)¹².

È appena il caso di sottolineare, infine, che anche la scadenza del 31/12/2023, come di ogni altro termine della disciplina transitoria, è suscettibile di ulteriori (e probabili) proroghe [*magari nella prossima Legge di bilancio o nel consueto decreto c.d. Milleproroghe*].

3.1. Semplificazioni delle procedure di affidamento degli appalti PNRR e PNC

3.1.1. Affidamenti “sotto soglia” diretti e con procedure negoziate facilitate

Fino al **31 dicembre 2023**, per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di architettura e ingegneria, inclusa l'attività di progettazione, di importo inferiore alle soglie europee, sono previste due diverse procedure in base all'importo:

- a) **Affidamento diretto** (art. 1, comma 2, lett a del d.l. n. 76/2020)
 - i) per lavori di importo inferiore a 150.000 euro
 - ii) per servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro
- b) **Procedura negoziata senza bando** (art. 1, comma 2 lett.b, del d.l. n. 76/2020)

Si può ricorrere alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando (ex art. 63 del d.lgs. n. 50/2016) in base al criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, salvo motivato ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa:

- i) per gli affidamenti di servizi e forniture, compresi servizi di ingegneria e architettura i progettazione di importo pari o superiore a 139.000 e fino alle soglie europee
- ii) per lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, previa consultazione di un numero di operatori variabile sulla base dell'importo dell'affidamento (art. 1 comma 2 lett. b, del d.l. n. 76/2020).

¹² Resta fermo che l'attività di verifica della progettazione che rimane in capo ai soggetti di cui all'articolo 26, comma 6, del vecchio Codice.

Coordinamento con il nuovo Codice

L'art. 50 del nuovo Codice (d.lgs. n. 36/2023) ha sostanzialmente ricalcato il contenuto dell'art. 1, comma 2, d.l. n. 76/2020 (che è applicabile fino al 31/12/2023), relativo alle soglie per gli affidamenti diretti e le procedure negoziate di importo inferiore alle soglie europee, salvo differenze non del tutto marginali e in linea di massima in direzione più favorevole all'accelerazione delle procedure:

- *Requisiti* - il possesso di “*pregresse e documentate esperienze analoghe*” per la selezione degli operatori a cui chiedere offerta negli affidamenti diretti e nelle procedure negoziate, è stato sostituito dal possesso di “*documentate esperienze pregresse idonee*” (non “analoghe”) all'esecuzione delle prestazioni contrattuali;
- *Rotazione* - L'art. 50 del nuovo Codice limita la rotazione ai precedenti aggiudicatari (e non anche agli inviti) e non fa riferimento esplicito alla dislocazione territoriale degli operatori da invitare;
- *Soglia* - il nuovo importo per gli affidamenti diretti per servizi e forniture è stabilito in 140.000,00 euro (anziché 139.000,00 euro - sic!)¹³.

Tempi di affidamento ridotti

Per le procedure relative ai contratti sotto soglia è previsto che l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avvenga entro 2 mesi dalla data di avvio del procedimento, aumentati a **4 mesi** nel caso di procedura negoziata (art. 1, commi da 1 a 3, del d.l. n. 76/2020).

Il **mancato rispetto dei termini** nella stipulazione del contratto e quelli nell'avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della **responsabilità del RUP** per danno erariale e, se imputabili all'operatore economico, costituiscono **causa di esclusione** dello stesso dalla procedura **o di risoluzione del contratto**, per inadempimento che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto (art. 1, commi 1 e 2, del d.l. n. 76/2020).

3.1.2. Affidamenti “sopra soglia” semplificati per ragioni d'urgenza PNRR

Fino al 31 dicembre 2023, limitatamente agli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, si applicano le **riduzioni dei termini procedurali** “per ragioni di urgenza” previsti dal nuovo Codice dei contratti (ai sensi dell'art. 226, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023), **senza necessità di dar conto delle ragioni di urgenza** che si considerano sussistenti per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di architettura e ingegneria, inclusa l'attività di progettazione, di importo pari o superiore alle soglie europee, ricorrendo a :

a) **Procedure ordinarie** (procedure aperte, ristrette o negoziate);

b) **Procedura negoziata senza pubblicazione del bando**

Previa pubblicazione dell'avviso di indizione della gara o di altro atto equivalente e nel rispetto di un criterio di rotazione (articolo 2, commi 2 e 3, d.l. n. 76/2020);

c) **Procedure negoziate su invito e semplificate**

¹³ La differenza di soli 1.000,00 euro è dovuta al mutato valore della soglia europea, a causa della formulazione che non fa riferimento alle soglie UE, ma ne indica testualmente l'importo, che però è soggetto a periodici mutamenti normativi.

Possibilità per le stazioni appaltanti (per le università **fino a 215.000 euro**) di ricorrere alla procedura negoziata con invito a **5 operatori**, per *ragioni di urgenza derivanti da circostanze imprevedibili*, quando anche l'applicazione dei termini abbreviati previsti dalle procedure ordinarie potrebbe compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR, del PNC, nonché dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea, le infrastrutture di supporto ad esse connessi, seppur non finanziate con risorse PNRR (art. 48, commi 3 e 3-bis).¹⁴

Tempi di affidamento ridotti e sanzioni

Per le procedure semplificate relative agli affidamenti sopra soglia (art. 2, comma 2 e 3 del d.l. 76/2020) è previsto che l'**aggiudicazione** o l'individuazione definitiva del contraente avvenga **entro 6 mesi** dalla data di avvio del procedimento.

Il mancato rispetto di tali termini, i ritardi nella stipulazione del contratto e quelli nell'avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del RUP per danno erariale e, se imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dello stesso dalla procedura o di risoluzione del contratto (art. 2, comma 1, del d.l. 76/2020)

Trasparenza

Al solo scopo di assicurare la trasparenza, le stazioni appaltanti danno **evidenza** dell'avvio delle procedure negoziate semplificate **mediante i rispettivi siti internet istituzionali**. Questa pubblicazione non costituisce ricorso a invito, avviso o bando di gara (a seguito del quale qualsiasi operatore economico potrebbe presentare un'offerta), ferma restando la possibilità di manifestare interesse a essere invitati alla procedura.

3.1.3. Termini per conclusione appalti: raffronto tra regime ordinario e deroghe PNRR

Coerentemente con l'attuazione del principio del risultato, l'art. 17, comma 3 e l'allegato I.3 del nuovo Codice (d.lgs. n. 36/2023) stabiliscono termini massimi entro i quali devono concludersi i procedimenti di gara. La disciplina ha carattere generale e si applica a tutte le tipologie di procedure di gara previste dal Codice, escluso l'affidamento diretto che, per il suo carattere non tipizzabile e libero nelle forme, non consente di predeterminare le date di inizio e di conclusione del procedimento.

In questa sede è sufficiente segnalare, a mero titolo di esempio, alcune differenze che impongono di coordinare due discipline in parte diverse:

- a) mentre la disciplina derogatoria PNRR prevede 6 mesi per la procedura aperta, nel nuovo codice i termini sono di 5 mesi in caso di prezzo più basso e 9 mesi in caso di gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

¹⁴ Così il vigente art. 48, commi 3 e 3-bis, n. d.l. n. 77/2021. La disciplina relativa alla procedura negoziata senza bando nei settori ordinari e speciali recata, rispettivamente, dagli articoli 63 e 125 del d.lgs. n. 50/2016 è stata ora trasposta, con limitate modifiche, negli articoli 76 e 158 del d.lgs. n. 36/2023 che si applicano anche in ambito PNRR. Il nuovo comma 3 dell'art. 48 del d.l. n. 77/2021, ha infatti stabilito che, per le procedure negoziate senza bando, trova applicazione l'articolo 226, comma 5, del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2021), in base al quale "ogni richiamo in disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o al codice dei contratti pubblici vigente alla data di entrata in vigore del codice, si intende riferito alle corrispondenti disposizioni del codice o, in mancanza, ai principi desumibili dal codice stesso" (ossia dal nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36/2023).

- b) nel nuovo codice i termini decorrono dalla pubblicazione del bando di gara o dall'invio degli inviti a offrire, fino all'aggiudicazione alla miglior offerta, mentre nella norma derogatoria PNRR l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di 6 mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento;
- c) nel nuovo codice il superamento dei termini costituisce silenzio inadempimento e rileva anche al fine della verifica del rispetto del dovere di buona fede, anche in pendenza di contenzioso, mentre nelle norme PNRR la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale.

Dal punto di vista della disciplina delle fonti dovrebbe applicarsi la norma specifica relativa al PNRR, anche se la norma PNRR in origine non aveva carattere di *lex specialis* derogatoria, in quanto il vecchio codice non disciplinava i termini di svolgimento delle procedure di gara. La disciplina derogatoria, infatti, deve essere applicata con riferimento al nuovo Codice, rispetto al quale si pone come *lex specialis*, derogatoria dei termini ordinari previsti dal Codice.

Si applicano, quindi, **i termini inferiori per gli appalti PNRR**, ossia 6 mesi per le procedure aperte anche in caso di offerta economicamente più vantaggiosa. Con riferimento alle norme PNRR, invece, che prevedono termini superiori rispetto a quelli ordinari (6 mesi a fronte di 5 per le procedure aperte con il prezzo più basso e 4 mesi invece che 3 mesi nella procedura negoziata senza bando), risulterebbe contrario ai principi fondamentali del risultato e della tempestività applicare la disciplina speciale del PNRR che, in contrasto con la sua *ratio* acceleratoria, si presenta meno efficace sul piano della tempestività.

In ogni caso, per l'applicazione dei termini più brevi stabiliti nel nuovo Codice in applicazione del principio di tempestività, è consigliabile motivare espressamente la scelta nella determina a contrarre.

3.2. Misure acceleratorie per l'esecuzione dei contratti collegati al PNRR

3.2.1. Premi per accelerare l'esecuzione

Per accelerare l'esecuzione di contratti finanziati dal PNRR/PNC sono previsti (art. 50, comma 4, d.l. n. 77/2021):

- a) l'obbligo per la stazione appaltante di inserire nel bando o nell'avviso di indizione della gara la previsione di **premi di accelerazione per ogni giorno di anticipo** della consegna dell'opera finita, da conferire mediante lo stesso procedimento utilizzato per le applicazioni delle penali;
- b) l'applicazione di **penali più aggressive** in caso di ritardato adempimento (in deroga all'art. 113-bis del d.lgs. n. 50/2016).

Confronto con il nuovo Codice

Anche il nuovo codice prevede alcune disposizioni simili:

- a) un premio di accelerazione, però solo per gli appalti di lavori;
- b) la possibile estensione del premio incentivante nei lavori anche quando il termine contrattuale sia legittimamente prorogato (da prevedere negli atti di gara con clausole inequivocabili, con decisione rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante)

3.2.2. Consegna dei lavori d'urgenza ed esecuzione in via anticipata

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice, assume un significato inaspettato la norma acceleratoria introdotta durante il periodo pandemico, ma vigente fino al 31/12/2023, in base alla quale *"è sempre autorizzata la consegna dei lavori in via d'urgenza e l'esecuzione dell'appalto in via anticipata nelle more della verifica dei requisiti"* (art. 8, d.l. n. 76/2020).

Il nuovo Codice, infatti, ha introdotto l'obbligo della verifica dei requisiti dell'operatore economico prima della formale aggiudicazione (art. 17, comma 5, d.lgs. n. 36/2023). Durante la vigenza del precedente Codice, infatti, la norma stabiliva semplicemente una individuazione "ex lege" dell'urgenza degli appalti PNRR, senza necessità di ulteriori motivazioni nel caso concreto. Nel regime del nuovo Codice, invece, assume il ben diverso significato di deroga rispetto all'obbligo di verifica dei requisiti dell'operatore economico prima della formalizzazione dell'aggiudicazione.

Dunque, nel caso di appalti PNRR è possibile "ex lege" procedere all'aggiudicazione nelle more della verifica delle dichiarazioni rese dall'aggiudicatario in sede di gara e provvedere all'esecuzione dell'appalto già in questa fase.

Conseguenza ulteriore consiste nel fatto che, con il nuovo Codice, l'aggiudicazione è immediatamente efficace. Nelle procedure PNRR, invece, l'integrazione di efficacia può essere rimandata al momento in cui sono completate le verifiche sulle dichiarazioni presentate in sede di gara.

Negli appalti PNRR aggiudicati nelle more delle verifiche, quindi, non è chiaro quali effetti e conseguenze giuridiche possa produrre l'esito delle verifiche, in quanto, con l'abrogazione del codice dei contratti e dell'art. 32, d.lgs. n. 50/2016, viene eliminato ogni riferimento legislativo al rapporto tra approvazione del provvedimento di aggiudicazione e la sua efficacia ai fini dell'esecuzione (che nel nuovo Codice opera, appunto, soltanto in seguito all'esito positivo delle verifiche).

In questo caso, sembra corretto eludere l'applicazione di una norma che risponde al preminente principio della tempestività dell'esecuzione degli appalti PNRR e ai "principi desumibili" previsti dal nuovo Codice (cfr. art. 225, comma 8, d.lgs. n. 36/2023), accedere a un'interpretazione che inserisca la deroga nel contesto normativo originario (ossia l'art. 32 del previgente Codice), che deve ritenersi applicabile in virtù del rinvio materiale operato della norma temporanea che prevede contestualmente la possibilità di deroga, sia in sede di consegna che di esecuzione del contratto *"nelle more della verifica dei requisiti"*.

3.2.3. Semplificazioni per verifiche antimafia

Sono state prorogate **fino al 31 dicembre 2026** le disposizioni in materia di verifiche antimafia e protocolli di legalità (di cui all'art. 3, commi da 1 a 6, del d.l. n. 76/2020) che consentono alle pubbliche amministrazioni di:

- a) corrispondere a privati agevolazioni o benefici economici, anche in assenza della documentazione antimafia, con il vincolo della restituzione laddove in esito alle verifiche antimafia dovesse essere pronunciata una interdittiva;
- b) stipulare contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture **sulla base di una informativa antimafia liberatoria provvisoria**, valida per 60 giorni, con il vincolo del recesso se le verifiche successive dovessero comportare una interdittiva antimafia (nuovo [comma 4-bis dell'art. 14 del d.l. 13/2023](#)).

3.2.4. Limiti alla caducazione di atti impugnati

Per gli affidamenti PNRR, PNC e UE è stata estesa la norma che consente, in caso di impugnativa, l'applicazione delle disposizioni processuali relative alle infrastrutture strategiche (art. 125 d.lgs. n. 104/2010), le quali limitano la caducazione del contratto, favorendo il risarcimento per equivalente (art. 48, comma 5, d.l. n. 77/2021).

Trasparenza sull'esecuzione

Il legislatore nel 2021 ha aggiunto inoltre ai dati da sottoporre a pubblicazione quelli relativi all'esecuzione (art. 53, comma 5, d.l. n. 77/2021).

All'esecuzione di un contratto pubblico, quindi, è oggi assicurata la massima conoscibilità in quanto, oltre agli atti, ai dati e alle informazioni che le amministrazioni sono tenute a pubblicare rispetto a questa fase ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e del Codice dei contratti, ad essa trova applicazione anche l'istituto dell'accesso civico generalizzato, riconosciuto espressamente ammissibile dal Consiglio di Stato pure con riguardo agli atti della fase esecutiva

Quanto appena richiamato assume particolare significatività e attualità in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea. L'ingente quantità di risorse disponibili richiede, infatti, adeguati presidi di prevenzione della corruzione, rispetto ai quali la trasparenza della fase esecutiva degli affidamenti riveste grande importanza.

3.3. Altre norme PNRR consolidate nel nuovo Codice:

- le norme in materia di esclusione automatica delle offerte anomale e di criteri di valutazione delle offerte e di garanzie provvisorie, che ora sono state generalizzate per tutti gli appalti dal nuovo codice dei contratti (artt. 50, 53,54);
- l'applicazione del Codice dei contratti pubblici ai servizi di organizzazione, gestione e svolgimento delle prove dei concorsi pubblici (l'art. 224, comma 2, alinea, d.lgs. n. 36/2023 ha stabilito che la presente modifica acquista efficacia dal 01/07/2023);
- nel nuovo Codice si prevede che i bandi di gara possono imporre ai concorrenti la "visita dei luoghi" nel caso in cui questa sia "indispensabile alla formulazione dell'offerta" (art. 92, comma 1), mentre il d.l. n. 76/2020 prevede un regime leggermente più restrittivo, in quanto richiede che la visita sia "strettamente indispensabile" in ragione della tipologia, del contenuto o della complessità dell'appalto da affidare;
- il nuovo Codice recepisce definitivamente la disciplina più liberale in tema di supappalto, in conformità alla normativa europea (art. 119 del nuovo Codice).

4. Misure aggiuntive per le priorità trasversali del PNRR (non solo pari opportunità)

La normativa speciale dei contratti pubblici nell'ambito del PNRR ha introdotto anche norme obiettivo, ossia rivolte al raggiungimento delle priorità trasversali alle sei missioni del PNRR, relative alle pari opportunità generazionali, di genere e per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, nell'ambito delle procedure di gara relative agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC (art. 47, d.l. n. 77/2023).

In questo caso, non si tratta di norme acceleratorie o di semplificazione, ma al contrario si tratta di **adempimenti aggiuntivi** posti a carico degli operatori economici e delle stazioni appaltanti (con riferimento alla pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente”), con l’obiettivo di promuovere la pari opportunità ampiamente intesa (non solo di genere) e in particolare:

1. il superamento del *gender gap* (parità di genere);
2. la c.d. parità generazionale (valorizzazione dei giovani);
3. il diritto al lavoro delle persone con disabilità (inclusione sociale).

Questa normativa speciale, rispetto al regime ordinario del Codice, prevede l’inserimento negli atti di gara di specifici obblighi, anche assunzionali, e l’eventuale assegnazione di un punteggio aggiuntivo al candidato che rispetti determinati requisiti, volti a garantire pari opportunità, sia generazionali che di genere, e di promuovere l’inclusione lavorativa delle persone disabili. Si prevedono, quindi:

- requisiti obbligatori a pena di esclusione;
- requisiti premiali, il cui possesso può comportare l’assegnazione di un punteggio superiore e garantire maggiori chance di aggiudicazione dell’appalto;
- criteri per l’esecuzione del contratto, il cui mancato rispetto può dar luogo all’irrogazioni di penali.

Le pari opportunità nel nuovo Codice

L’articolo 102 del d.lgs. n. 36/2023 prevede che le Stazioni Appaltanti chiedano agli operatori di assumere alcuni impegni tra cui quello di garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa con le persone con disabilità o svantaggiate. L’operatore economico indica le modalità con le quali ne intende adempiere e la Stazione Appaltante le valuta in termini di documentazione e nel quadro della verifica della congruità.

Tutela della concorrenza nei contratti pubblici finanziati con risorse PNRR/PNC

Trova ancora applicazione l’art. 47-quater del d.l. n. 77/2021, il quale prevede che, allo scopo di garantire la tutela della concorrenza e il pluralismo degli operatori economici, per la categoria dei contratti PNRR e PNC, si possono prevedere nel bando di gara, nell’avviso oppure nell’invito, specifici **criteri premiali** in grado di agevolare le piccole e medie imprese con riferimento alla valutazione dell’offerta, compatibilmente con il rispetto del diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

Il principio del “Do No Significant Harm” (DNSH)

I progetti di attuazione del PNRR non devono arrecare un danno significativo all’ambiente

Amministrazione trasparente e PNRR

Procedure negoziate d'urgenza afferenti agli investimenti collegati al PNRR

- Evidenza dell'avvio delle procedure negoziate, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante; l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

Pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC

- Relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile consegnata, entro sei mesi dalla conclusione del contratto, alla S.A. dagli operatori economici che occupano un numero pari o superiore a quindici dipendenti (art. 47, c. 3, d.l. n. 77/2021)"
- Pubblicazione da parte della S.A. della certificazione di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68 e della relazione relativa all'assolvimento degli obblighi di cui alla medesima legge e alle eventuali sanzioni e provvedimenti disposti a carico dell'operatore economico nel triennio antecedente la data di scadenza di presentazione delle offerte e consegnati alla S.A. entro sei mesi dalla conclusione del contratto (per gli operatori economici che occupano un numero pari o superiore a quindici dipendenti)
- Copia dell'ultimo rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile (prodotto al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta da parte degli operatori economici con più di 50 dipendenti)

Contratti di affidamento finanziati con risorse PNRR e fondi strutturali

- Testo dei contratti e dei successivi accordi modificativi o interpretativi degli stessi (fatte salve le esigenze di riservatezza, segretezza e protezione dei dati personali)