IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il nuovo codice appalti a due anni dalla sua entrata in vigore. Il punto di vista dei Comuni*

Sommario: 1. Il cambiamento. **2.** La Digitalizzazione. **3.** La Qualificazione delle stazioni appaltanti. **4.** Il correttivo. **5.** Conclusioni.

Di Stefania Dota

ABSTRACT: Con il presente contributo viene ripercorso l'intervento di Stefania Dota al convegno organizzato da Anci sulla nuova normativa in tema di contratti pubblici dal punto di vista dei Comuni. Delineati i tratti salienti del nuovo Codice, dopo un particolare focus in tema di digitalizzazione, l'intervento si sofferma sul tema della Qualificazione delle stazioni appaltanti e sulle novità apportate dal Correttivo del 31 dicembre 2024.

ABSTRACT: *The contribution proposes the Stefania Dota's speech during the conference on the public procurement system from the point of view of the local Authorities, organized by Anci. The speech focuses on the main traits of the new public contracts Code, particularly on the contracts' lifecycle digitalization and on the contracting stations' qualification. Last, the contribution analyses the public contracts regulatory update (December 2024).*

Buon pomeriggio a tutti.

Un sincero e sentito ringraziamento ai relatori di questo pomeriggio di approfondimento sul Codice dei Contratti, decreto legislativo n. 36/2023, a **2 anni esatti** dalla sua entrata in vigore e dopo l'approvazione del suo correttivo, decreto legislativo n. 209/2024.

Con timore reverenziale nei confronti di chi il nuovo Codice lo ha scritto e con la consapevolezza e l'orgoglio di essere stata, come componente della Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentante delle più numerose stazioni appaltanti del Paese nell'attuazione dello stesso, proverò, nella mia breve relazione introduttiva, ad offrire spunti di riflessioni e il punto di vista dei Comuni su cosa è davvero cambiato in questi due anni, dove siamo e cosa ci aspetta.

1. Il cambiamento.

Non posso che iniziare dal cambiamento, da un Codice che ha provato a semplificare, non tanto nel numero degli articoli che rimane ponderoso anche rispetto al precedente codice (*la stessa relazione illustrativa metteva in evidenza che lo schema del nuovo codice dei contratti "ha un numero di articoli analogo a quelli del codice vigente" sebbene ne riduca di molto i commi, riducendo di quasi un terzo le parole e i caratteri utilizzati*

* Intervento al convegno promosso dalla Rivista "Codice dei Contratti Pubblici. Il punto di vista dei Comuni", che si è svolto a Roma, presso la sede Anci di via dei Prefetti, il 1° luglio 2025

e abbattendo in modo rilevante, con i suoi allegati, il numero di norme e linee guida di attuazione), quanto nella volontà di razionalizzare e mettere a regime le regole derogatorie ed eccezionali introdotte dal legislatore nel periodo dell'emergenza Covid prima e dell'attuazione del PNRR poi, dando stabilità ad una disciplina transitoria, eccezionale, è vero, ma che aveva avuto nei Comuni una positiva sperimentazione.

Mi riferisco, in particolare, alla nuova disciplina delle procedure del cd sottosoglia, in cui gran parte delle misure emergenziali dei decreti-legge 76 e 77, rispettivamente del 2020 del 2021, sono state introdotte a regime nel nuovo Codice dei Contratti. È stata una scelta giudicata da subito da ANCI opportuna e giusta che ha – soprattutto sui lavori pubblici – consentito la prosecuzione degli appalti del PNRR senza battute d'arresto.

Solo per farvi capire, la continuità delle regole PNRR ha consentito a *Comuni e Città italiane nel solo 2024, di effettuare una spesa per investimenti pari a 19,1 miliardi di euro, con un incremento del 129% rispetto al 2017.* Nel primo quadrimestre del 2025 c'è un'ulteriore crescita del 13% della spesa per investimenti fissi lordi dei Comuni rispetto al primo trimestre del 2024.

E non vi è dubbio che la forte semplificazione delle procedure negoziate abbia aiutato i Comuni nella realizzazione delle opere pubbliche e delle opere pubbliche legate all'attuazione degli investimenti PNRR senz'altro. Opere pubbliche che, dopo gli 86 miliardi di euro di lavori messi in gara nel 2022 e i 92,3 del 2023, chiudono il 2024 con 59,5 miliardi di euro (anticipazioni del Rapporto congiunturale Cresme sulle opere pubbliche 2025 – 2028 che verrà presentato fra qualche giorno). Pensiamo solo che, prima della pandemia, si mettevano in gara meno di 20 miliardi di euro di lavori all'anno. In tre anni sono stati messi in gara 238 miliardi di euro di lavori pubblici. E ancora, nei primi tre mesi del 2025 sono stati messi in gara più di 28 miliardi di euro di lavori. Con il nuovo Codice è stata vinta una nuova sfida che passa dalla capacità di un Paese di fare squadra, attraverso un metodo di lavoro partecipato nell'attuazione delle riforme.

Questo non vuol dire che non ci siano stati, in questi due anni, momenti di divisione e animate discussioni su alcuni temi di cui dirò in seguito, ma le riunioni della Cabina di Regia del nuovo Codice Appalti sono state comunque operative e rispettose del ruolo di ogni livello istituzionale presente.

Ma torniamo al cambiamento: ciò che abbiamo apprezzato molto del nuovo Codice è l'ordine, per così dire giustinianeo, del suo indice.

"*Non v'è né il troppo né il vano*" era una delle indicazioni date dalla Commissione speciale per la redazione del nuovo Codice ed era una indicazione che, secondo noi, si ravvisava immediatamente nell'indice e nei principi.

In particolare, l'incipit della Prima Parte del Libro Primo, quella sui Principi, a nostro giudizio, rappresenta una delle novità più significative per avere il legislatore codificato quanto stabilito negli anni dalla giurisprudenza.

Così, ad esempio, il principio del risultato (art. 1) è destinato ad operare sia come criterio prioritario di bilanciamento con altri principi nell'individuazione della regola del caso concreto, sia, insieme con quello della fiducia nell'azione amministrativa (art. 2), come criterio interpretativo delle singole disposizioni.

I principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontal**e** (art. 6) perimetrano il campo di applicazione del codice consentendo, alle condizioni ivi stabilite, l'affidamento diretto di servizi sociali agli enti del terzo settore.

Non vi è dubbio, dunque, che il nuovo Codice ha lasciato più spazi alla discrezionalità degli enti, e questo, a nostro avviso, è un bene. Il Codice, infatti, nell'ambito dei principi così delineati, esalta e cerca di dare alla discrezionalità amministrativa legata ai principi del risultato e della fiducia, finalmente dopo tanti anni, un significato positivo.

La crisi di fiducia nei confronti della Pubblica amministrazione ha talvolta generato

tendenze legislative dirette a svuotare di contenuto la discrezionalità amministrativa, sostituendola con precetti normativi sempre più puntuali. Il timore, invero non sempre infondato, di incorrere in responsabilità amministrative, civili, contabili e penali ha determinato quello che icasticamente viene definita "la paura della firma". Non v'è dubbio che, come ha ben evidenziato anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 8 del 2022 e da ultimo con la più famosa n. 132 del 2024, "paura della firma" e "burocrazia difensiva" rappresentano fonte di inefficienza e immobilismo, ostacolo al rilancio economico (che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente), sicché sotto questo profilo l'affermazione del principio della fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta delle pubbliche amministrazioni, dei suoi funzionari e degli stessi operatori economici ha rappresentato, in via teorica, una svolta rispetto alla logica fondata sulla sfiducia (se non sul "sospetto") per l'azione dei pubblici funzionari, che si è caratterizzata con una normazione di estremo dettaglio, che mortificava l'esercizio della discrezionalità.

A mio avviso, la discrezionalità è stata troppo spesso percepita come un fattore di rischio "criminogeno" piuttosto che fondamentale strumento di governo per il migliore perseguimento dell'interesse pubblico. Sotto questo profilo, il nuovo Codice ha fornito un contributo molto significativo - e la giurisprudenza comincia a dare segnali positivi anche in questo senso - e ha provato ad offrire, usando le stesse parole contenute nella relazione di accompagnamento al Codice, una "rete di protezione" rispetto all'alto rischio che accompagna l'operato dei soggetti che sono chiamati a darvi attuazione. Probabilmente anche a questo scopo, l'art. 2, comma 3, del nuovo Codice, nel definire il perimetro della colpa grave, stabilisce che, nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, costituisce colpa grave: 1. la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi; 2. la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza; 3. 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.

Il nuovo Codice ha tentato, dunque, di realizzare un compromesso fra l'esigenza di ridurre le incertezze interpretative in materia e la necessità di una impostazione coerente con l'istituto della responsabilità erariale.

Non è un caso che proprio la succitata sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale, con cui ha giudicato legittimo l'intervento del legislatore del 2021 noto come scudo erariale (ultima proroga al 31 dicembre 2025), nell'auspicare una riforma complessiva della responsabilità amministrativo-contabile, suggerisce proprio di procedere ad un'adeguata tipizzazione della colpa grave come fatto dal *decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.* *Quest'ultimo - dice la Corte - nell'enunciare i principi generali che reggono l'azione amministrativa nella materia colloca, rispettivamente agli artt. 1 e 2, il «principio del risultato» e quello correlato della «fiducia». In particolare, l'art. 1 stabilisce, al comma 4, che il principio del risultato costituisce «criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per [...] valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti». Quanto al principio della fiducia, il nuovo codice dei contratti afferma che esso «favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato» (art. 2, comma 2). Coerentemente con la valorizzazione del principio del risultato e di quello della fiducia, e a riprova della stretta correlazione che esiste tra modello di amministrazione pubblica e regime della responsabilità amministrativa, il codice dei contratti ha ridotto la quota di rischio a carico del dipendente*

pubblico. Infatti, da un lato, ha operato una tipizzazione della colpa grave rilevante in sede di responsabilità amministrativa (art. 2, comma 3), e, dall'altro, ha posto a carico dell'amministrazione una serie di obblighi, tra cui quello di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale (artt. 2, comma 4, e 15, comma 7).

Il disegno di legge all'esame del Parlamento (AS 1457) in materia di riforma della responsabilità amministrativo-contabile e delle funzioni della Corte dei conti, riprende proprio tale tipizzazione della colpa grave.

Sui principi comincia ad esserci giurisprudenza interessante. Voglio citare due sentenze che mi hanno colpito per le fattispecie in esame: la prima, quella del TAR Napoli, 18.11.2024 n. 6332, per cui è legittima l'aggiudicazione senza verifica di tutti i requisiti, ma con clausola risolutiva espressa. Il Collegio ha ritenuto cioè valida *l'aggiudicazione, seppur in difetto della previa acquisizione del DURF della mandante, in quanto Invitalia ha supportato tale decisione, maturata a fronte di una situazione peculiare di impasse emersa in fase di verifica dei requisiti generali, dovuta all'inerzia dell'Agenzia Entrate nel riscontrare i plurimi solleciti inviati, con un'articolata e solida motivazione, cautelandosi con l'opportuno inserimento nel contratto di una clausola risolutiva espressa, ai sensi dell'articolo 1456 del Codice civile, "per l'ipotesi in cui, successivamente alla sua sottoscrizione fossero rilasciati dalle Autorità competenti i certificati richiesti e allo stato non pervenuti ad Invitalia, con contenuto ostativo alla prosecuzione del rapporto contrattuale instaurato". A ragione, nel caso in esame, la difesa di Invitalia e della -OMISSIS - hanno richiamato – a fondamento della legittimità della decisione assunta della S.A. – il principio del risultato, che in effetti consente di orientare l'operato delle stazioni appaltanti anche avendo a riferimento il "criterio temporale" della tempestività dell'affidamento ed esecuzione del contratto, in sostanza imponendo il superamento delle situazioni di inerzia o di impasse, nella specie verificatesi.*

Di identico tenore il TAR Ancona con la sentenza n. 312 del 29.04.2025. In essa, il giudice amministrativo afferma che se è vero che la verifica del possesso dei requisiti è un passaggio fondamentale per la legalità dell'affidamento, è altrettanto vero che l'ordinamento non può consentire che la tutela formale divenga ostacolo al buon andamento, soprattutto in presenza di strumenti giuridici – come la clausola risolutiva espressa – idonei a salvaguardare l'interesse pubblico. Pertanto, in presenza di ritardi non imputabili alla stazione appaltante, l'aggiudicazione può essere disposta, purché siano adottate adeguate cautele contrattuali. Così la sentenza: "*In questo senso il Collegio ritiene corretto l'operato dell' -OMISSIS-, non potendo una procedura di gara rimanere sospesa sine die per cause non imputabili né alla stazione appaltante né all'aggiudicatario (il quale ultimo, in caso di protrazione dei tempi di gara, sarebbe costretto a sostenere ulteriori costi, ad esempio per prorogare la validità della cauzione provvisoria). …OMISSIS… Che poi queste conclusioni si fondino sul principio del risultato oppure su altri principi generali dell'ordinamento è questione meramente terminologica che non scalfisce la sostanza delle cose. L'ordinamento prevede comunque istituti contrattuali adeguati ad evitare che l'amministrazione sia costretta a proseguire il rapporto contrattuale anche nel caso in cui dalle verifiche postume emergano a carico dell'appaltatore cause di esclusione, e nella specie la stazione appaltante si è avvalsa proprio di uno di tali istituti (ossia la clausola risolutiva espressa, ritenuta pienamente ammissibile dal giudice amministrativo – sul punto si veda la sentenza del T.A.R. Campania, Napoli, n. 6332/2024, richiamata nel provvedimento impugnato).*"

In entrambe le fattispecie, la stazione appaltante, di fronte alle difficoltà burocratiche di acquisire documentazione idonea alla verifica dei requisiti per procedere alla aggiudicazione, ha assunto la determinazione di individuare una clausola risolutiva espressa e di procedere comunque all'aggiudicazione del contratto pur senza la verifica preventiva di tutti i requisiti. Tale decisione ben rappresenta come le disposizioni del

nuovo Codice dei contratti consentono azioni di discrezionalità amministrativa idonee a perseguire il risultato.

2. La Digitalizzazione.

Altro aspetto fondamentale contenuto nel libro I, Parte II, del nuovo Codice: la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici.

Questo tema, e il Presidente Busia ne accennerà sicuramente nel suo intervento, è tra gli aspetti che hanno avuto maggiore impatto sui nostri Comuni con l'entrata a pieno regime del nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36/2023. La digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, operativa dal 1° gennaio 2024, come evidenziato dal Presidente dell'Anac nella Relazione Annuale al Parlamento svolta nel corso del 2024, ha significato "*un cambiamento di paradigma nella gestione dei contratti pubblici*.".

Ha rivoluzionato profondamente il modello di gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici, influenzando non solo le modalità operative degli affidamenti, ma anche la strutturazione dei processi amministrativi. I suoi effetti si sono estesi oltre il mercato delle commesse pubbliche, coinvolgendo anche soggetti che, pur non essendo protagonisti diretti del *procurement*, rivestono un ruolo cruciale per il raggiungimento degli obiettivi.

L'impatto della digitalizzazione è stato molto forte sui Comuni, soprattutto quelli di minori dimensioni demografiche.

L'ANCI, come ci viene riconosciuto un po' da tutti gli attori istituzionali, ha svolto un ruolo importantissimo di assistenza e supporto alle amministrazioni locali nella prima fase di avvio, raccogliendo criticità, sistematizzandole ed offrendo le prime soluzioni che sono state poi presentate in Cabina di Regia. Abbiamo lavorato fino allo sfinimento con Anac e MIT per tentare di risolvere i problemi applicativi dovuti all'entrata in vigore, a nostro avviso troppo in fretta, di una riforma copernicana.

Basti pensare che a gennaio 2024 le PAD, ossia le Piattaforme di Approvvigionamento Digitale certificate da Agid, erano **solo 17** e le Piattaforme Pubbliche avevano un sovraccarico di problematiche derivanti dal mancato test di funzionamento a regime del sistema. Il Presidente di ANAC, dunque, con un suo comunicato e su richiesta dell'ANCI, ha permesso, in caso di impossibilità o difficoltà di ricorso alle PAD, l'utilizzo dell'interfaccia web messa a disposizione dalla PCP per la gestione degli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro. La misura, di carattere transitorio e temporaneo, è stata poi prorogata, da ultimo dieci giorni fa, fino al completo funzionamento delle PAD ed estesa all'adesione ad accordi quadro e convenzioni.

Dove siamo ora: come si legge nell'ultima relazione di ANAC del maggio scorso, alla data del 31 dicembre 2024 si contavano n. 53 PAD certificate per la gestione dell'intero ciclo di vita del contratto, dall'affidamento al termine dell'esecuzione, e n. 26 PAD certificate per la sola fase di affidamento, considerando distinte le varie versioni di una singola PAD.

Con molta difficoltà, dunque, la prima fase della digitalizzazione può dirsi superata.

Per meglio farvi comprendere le difficoltà sulla digitalizzazione, vi faccio l'esempio concreto di come si sono superati alcuni problemi relativi al FVOE (Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico).

Nelle intenzioni del legislatore, il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico doveva sostituire il precedente sistema AVCpass e doveva velocizzare i controlli successivi all'aggiudicazione attraverso l'attuazione del principio del cd "*once only*" ossia permettere alle stazioni appaltanti di utilizzare i controlli già effettuati da un'altra stazione appaltante nei confronti del medesimo operatore aggiudicatario, purché in corso di validità, con evidente beneficio per lo svolgimento dell'attività amministrativa.

Non ha funzionato immediatamente il sistema, pur in vigore.

È del Presidente dell'ANAC la segnalazione in Cabina di Regia delle disfunzioni del sistema più o meno un anno fa, il suggerimento di correttivi a tale misura poi trasfusi, per l'appunto, nel decreto legislativo n. 209/2024 (primo correttivo del codice).

Per questo, il decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici ha integrato la disciplina del funzionamento del Fascicolo virtuale dell'operatore economico, introducendo nuove disposizioni per colmare alcune lacune nella regolazione.

Con il Comunicato del Presidente ANAC del 16 aprile 2025, pubblicato il 30 maggio, l'Autorità ha fornito importanti chiarimenti operativi sull'uso del FVOE, alla luce proprio delle modifiche introdotte dal decreto correttivo. Le indicazioni mirano a rendere più efficiente, uniforme e trasparente l'applicazione del FVOE, prevenendo dubbi interpretativi e difformità procedurali. Le indicazioni dell'ANAC confermano che la consultazione del Fascicolo può avvenire in modalità sincrona, con risposta immediata; in modalità asincrona, con tempi di reazione definiti. Inoltre, com'era auspicabile, l'accesso al FVOE è possibile solo previa acquisizione del consenso al trattamento dei dati da parte dell'operatore economico.

Infine, in caso di mancata disponibilità di un dato tramite FVOE, entro 30 giorni dalla proposta di aggiudicazione a causa di malfunzionamenti tecnici, la stazione appaltante può procedere comunque all'aggiudicazione.

Dunque, un ulteriore e fondamentale tassello della digitalizzazione comincia oggi ad essere effettivamente fruibile ed efficace.

3. La Qualificazione delle stazioni appaltanti.

E vengo al tema su cui, come ANCI, avevamo più dubbi e timori. In parte infondati, devo ammetterlo, facendo anche un po' di autocritica.

Non perché non credessimo nel principio della responsabilizzazione e autonomia delle stazioni appaltanti in sé, peraltro prevista come riforma specifica del PNRR, ma perché convinti che un processo vero di qualificazione e responsabilizzazione dovesse essere accompagnato da un'analisi dei fabbisogni, da un preventivo e analitico studio delle organizzazioni già pronte a subire l'impatto del mercato che, nelle intenzioni del legislatore, doveva puntare ad una drastica riduzione delle 40.000 stazioni appaltanti esistenti all'inizio del 2023 nel Paese.

La nostra unica preoccupazione era che non si bloccassero gli investimenti. Che non si fermasse la realizzazione del PNRR nella fase delicatissima dell'avvio delle gare, ossia proprio l'annualità del 2023.

Devo dire che le regole derogatorie sulla qualificazione proprio per il PNRR, rimaste in vigore anche dopo il 1° luglio del 2023, e la qualificazione di diritto di Unioni di Comuni, Comuni Capoluogo e Città Metropolitane nella prima attuazione del sistema, hanno contribuito non poco ad evitare tutto ciò.

Così come la previsione, nello specifico allegato al Codice, di diversi livelli di qualificazione distinti per fasce di importi e differenziati in base ai requisiti richiesti.

Il resto lo hanno fatto i Comuni e le Città Metropolitane che hanno dimostrato di avere, per la stragrande maggioranza, i requisiti per qualificarsi e di accettare la sfida di crescere per aumentare la capacità di auto determinarsi nelle diverse fasi degli acquisti di lavori, beni e servizi.

E poi c'è la storia presente, di cui ci dirà meglio il Presidente Busia: entra in vigore proprio oggi – a scadenza del biennio – il nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali uniche di committenza per le fasi di progettazione e affidamento, in coerenza con le modifiche introdotte dal decreto correttivo.

Dal 1° gennaio di quest'anno è operativa la qualificazione anche per la fase esecutiva dei contratti pubblici.

Sono **4.684** le amministrazioni qualificate secondo l'ultimo report dell'Autorità,

aggiornato al 31 dicembre 2024, con una suddivisione netta tra i due settori principali: **60,1%** delle amministrazioni è qualificato sia per lavori che per servizi e forniture; **29,2%** è qualificato solo per servizi e forniture; **10,7%** è qualificato solo per lavori.

Di queste, **più della metà** circa è rappresentata dai Comuni e dalle loro forme associative.

4. Il correttivo.

A quasi due anni dalla sua entrata in vigore, il Codice dei Contratti Pubblici ha subito il suo primo intervento correttivo con il decreto legislativo n 209/2024, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2024, ed entrato in vigore lo stesso giorno. Una riforma alla riforma, con l'obiettivo di risolvere alcune criticità emerse in fase applicativa. Almeno dieci gli *assets* rispetto ai quali il Correttivo apporta modifiche sostanziali: equo compenso, tutele lavoristiche, digitalizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti, cui ho accennato, revisione prezzi, consorzi, tutela di micro, piccole e medie imprese, fase esecutiva del contratto d'appalto, operazioni di partenariato pubblico privato e collegio consultivo tecnico.

Va da subito rilevato che alcune innovazioni normative sono andate nella direzione auspicata da ANCI in Cabina di Regia, e sono da considerarsi positive: 1) in materia di progettazione: i contratti di lavori manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti, possono essere affidati sulla base di un progetto di fattibilità tecnico economica c.d. semplificato e l'esecuzione degli stessi lavori può avvenire senza alcun progetto esecutivo; 2) in tema di revisione prezzi: è precisato che l'importo revisionale liquidabile è nella misura dell'80 per cento del solo valore eccedente la variazione del 5 per cento.

In particolare, le novità normative in materia riguardano:

- **Equo compenso**: si prevedono specifici termini di applicabilità della legge sull'equo compenso (legge 21 aprile 2023, n. 49) al settore dei contratti pubblici, introducendo puntuali criteri per l'affidamento di servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale e stabilendo che i corrispettivi di cui al DM del 2021, c.d. "decreto parametri", sono utilizzati dalle stazioni per l'individuazione dell'importo da porre a base di gara, comprensivo dei compensi, nonché degli oneri e delle spese accessorie, fissi e variabili.
- **Tutela del lavoro**: confermata l'applicazione di un unico CCNL nel bando di gara, con nuove linee guida a cui le Stazioni Appaltanti devono attenersi per individuare il CCNL applicabile e calcolare l'eventuale equipollenza.
- **Revisione prezzi**: è stato introdotto un nuovo allegato per attuare le clausole di revisione dei prezzi sia nel settore lavori che nel settore servizi e forniture.
- **Piccole e medie imprese**: vengono introdotte misure per favorire la partecipazione delle PMI, prevedendo una soglia di subappalto dedicata del 20%.
- **Esecuzione contratti**: i) rafforzate le premialità e le penali per accelerare l'esecuzione delle opere; ii) tipizzate le varianti, per omogenizzare la fase di esecuzione; iii) introdotto il nuovo istituto dell'Accordo di collaborazione.
- **Progettazione digitale** (BIM): innalzata la soglia da 1 mln a 2 mln di euro, obbligatoria dal 1.1.2025.
- **Qualificazione delle stazioni appaltanti**: previsti incentivi alla qualificazione dei soggetti oggi non qualificati, nonché per la specializzazione dei soggetti aggregatori. Confermata la qualificazione per l'esecuzione, con criteri legati anche al rispetto dei tempi medi di pagamento e procedura con piano di rientro da inviare ad ANAC.

5. Conclusioni.

Una riforma con molte luci, dunque, ma tanti temi ancora da migliorare. Sul partenariato pubblico privato, ad esempio, le criticità non mancano rispetto alle modifiche introdotte dal correttivo e, in particolare, sulla procedura competitiva che oggi deve essere avviata anche sulla prelazione del soggetto promotore nonché sulla disciplina applicabile alla finanza di progetto di iniziativa pubblica.

Proprio sul tema del partenariato l'ANCI sta lavorando con Cassa Depositi e Prestiti per rafforzare ed ampliare anche la conoscenza dello strumento all'interno delle organizzazioni comunali.

E chiudo proprio sul tema delle organizzazioni che hanno affrontato e affrontano quotidianamente queste riforme.

Credo che sulla formazione di personale qualificato alle nuove funzioni in materia di appalti pubblici vada fatto di più. È uno dei requisiti mancanti proprio nelle richieste di qualificazione, soprattutto della fase esecutiva. Se l'organizzazione è astratta prefigurazione dell'azione, se, per dirla con le parole di Mario Nigro, la strumentalità dell'organizzazione non rappresenta "*un passivo ed esteriore asservimento di essa all'attività sostanziale di soddisfazione dei fini e degli interessi, ma è partecipazione attiva, cooperazione al movimento, avvio del movimento nella direzione scelta*", la formazione del personale che all'interno delle amministrazioni comunali deve essere qualificato per le varie fasi degli acquisti di lavori, beni e servizi diventa il tassello più importante della riforma.

Lo abbiamo fatto presente nell'ultima Cabina di Regia e su questo occorre ragionare insieme, per individuare attori e soggetti adeguati alla sfida più importante: quella di avere un Paese dove le riforme si fanno perché *tutto cambi perché nulla rimanga com'era,* parafrasando al contrario il detto più famoso di uno dei più bei romanzi dei primi del Novecento, il Gattopardo.