



## Osservazioni di ANAC

**sul disegno di legge A.C. n. 2416 “Conversione in legge del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, recante misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l’ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l’attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all’Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti”**

**Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e IX Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei Deputati**

### **1) Premessa**

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento ai Presidenti e ai Componenti delle Commissioni VIII e IX della Camera dei Deputati per avere deciso di audire l’Autorità rispetto ad un disegno di legge così rilevante, contenente, tra l’altro, disposizioni finalizzate a garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche, nonché significative modifiche alla disciplina dei contratti pubblici, soprattutto per quanto attiene alle procedure di protezione civile.

In questa sede ci si soffermerà specificamente sulle disposizioni di più immediato interesse per l’Autorità che ho l’onore di presiedere, in ragione delle sue competenze e prerogative istituzionali, focalizzando l’attenzione, in particolare, sulle previsioni del decreto che riguardano la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria (c.d. Ponte sullo Stretto), le modifiche al Codice dei contratti pubblici<sup>1</sup> e al Codice della protezione civile<sup>2</sup>, la complessa materia delle concessioni autostradali, la disciplina della revisione dei prezzi e la gestione commissariale costituita in relazione alle opere funzionali allo svolgimento dei XXV Giochi olimpici e paralimpici invernali “Milano Cortina 2026”.

Proprio in considerazione della notevole rilevanza strategica delle tematiche affrontate nel decreto in argomento e del considerevole impatto che le stesse esercitano sul mercato dei contratti pubblici, sul sistema dei trasporti nazionale e, conseguentemente, sulle prospettive di sviluppo del nostro Paese, si ritiene opportuno fornire un contributo propositivo, segnalando possibili criticità e suggerendo eventuali interventi emendativi, con l’auspicio che questi possano trovare accoglimento in sede di conversione.

### **2) Disposizioni relative alla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria (Art. 1)**

L’articolo 1 del provvedimento normativo in esame apporta diverse modifiche al decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, come convertito dalla legge 26 maggio 2023, n. 58, con il

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”.

<sup>2</sup> Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante “Codice della protezione civile”.

quale è stato riavviato l'iter realizzativo del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria attraverso la prosecuzione del rapporto concessorio con la Società Stretto di Messina S.p.A., la ripresa dei rapporti contrattuali tra la medesima società concessionaria, il Contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera, nonché la risoluzione del contenzioso pendente.

L'Autorità ha già avuto modo di esprimersi sul tema sia nel corso dell'iter di conversione del citato decreto-legge n. 35/2023 sia, successivamente, nell'ambito dell'esame parlamentare del decreto-legge n. 89/2024<sup>3</sup>, formulando osservazioni, in particolare, in merito ai **vincoli europei esistenti in relazione alla scelta di non svolgere una gara**, ai **vincoli finanziari** conseguenti a tale scelta e alla **necessità di prevedere delle cautele volte ad evitare un eccessivo rafforzamento della parte privata Contraente generale**<sup>4</sup>.

Occorre infatti rimarcare l'esigenza di **salvaguardare sempre e comunque l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione di un'opera di così notevole importanza strategica**, non solo sul piano nazionale ma anche a livello internazionale, – anche nei confronti delle parti private coinvolte – e di garantire il rispetto delle necessarie misure di trasparenza e controllabilità dell'intervento infrastrutturale in ogni fase progettuale e attuativa.

Ciò premesso in via generale, si procederà, nel seguito del documento, a formulare osservazioni puntuali in merito alle modifiche più rilevanti introdotte dal provvedimento in esame rispetto alla cornice normativa in cui si inserisce la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria.

### **2.1) La rideterminazione del costo complessivo dell'opera e delle singole voci di spesa (Art. 1, comma 1, lettera a), numero 1)**

L'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge oggetto di conversione integra l'articolo 2, comma 8, lettera c), numero 5), del decreto-legge n. 35/2023, prevedendo che il costo complessivo dell'opera e le singole voci di spesa che lo compongono, comprensivi degli eventuali oneri finanziari che si prevede di sostenere per la realizzazione e gestione dell'opera, sono rideterminati ai sensi del comma 8-bis dello stesso d.l. 35/2023, sulla base del costo dell'opera indicato nell'Allegato II della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2012.

Come viene precisato nella Relazione illustrativa, la novella si rende necessaria per fornire una indicazione univoca in merito al valore del contratto da considerare in sede di aggiornamento della convenzione di concessione. A tal fine si assume come

---

<sup>3</sup> Decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, recante "Disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico, per il processo penale e in materia di sport", convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2024, n. 120.

<sup>4</sup> Ci si riferisce alle audizioni del Presidente ANAC tenutesi in data 18 aprile 2023 presso le Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e IX Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei Deputati e in data 8 luglio 2024 presso la Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici della stessa Camera dei Deputati, per le quali si rinvia ai documenti "Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sul disegno di legge per la conversione del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, recante disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria" e "Osservazioni di ANAC sul disegno di legge A.C. n. 1937, Conversione in legge del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, recante disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico, per il processo penale e in materia di sport".

parametro di riferimento l'ultimo valore aggiornato dell'opera – risalente a febbraio 2012 e antecedente alla caducazione operata con il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179<sup>5</sup> – così come riportato nell'Allegato II della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanze 2012, sulla base di quanto deliberato dal Consiglio di Amministrazione di Stretto di Messina S.p.A. in data 29 luglio 2011 in sede di approvazione del progetto definitivo dell'infrastruttura.

Tale scelta, oltre a determinare un incremento del valore dell'opera pari a circa 2,35 miliardi rispetto al costo stimato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) nel 2001, pone un **delicato problema interpretativo, soprattutto in relazione alla disciplina euro-unitaria**.

Infatti, anche se la legge-provvedimento in esame offrirà una copertura normativa sul piano della responsabilità, anche per quanto concerne il significativo incremento dei costi rispetto all'originaria previsione, si presenta comunque l'esigenza di interpretare e applicare le relative disposizioni in conformità al diritto UE.

L'articolo 72, paragrafo 1, lettera c) della direttiva 2014/24/UE<sup>6</sup>, cui rinvia il comma 8-bis del d.l. 35/2023, opportunamente citato all'interno della disposizione in esame, prescrive che l'eventuale aumento di prezzo determinato da una modifica contrattuale successiva alla stipula non deve essere superiore al 50% del valore del **contratto iniziale**. Tale vincolo trova ragion d'essere, evidentemente, nella circostanza che, quando si sia fatto ricorso al mercato per un determinato valore, chiaramente risultante dagli atti di gara, non è possibile, in seguito, discostarsi troppo da esso prevedendo eccessive variazioni dell'importo contrattuale. Ciò, perché alcuni operatori economici che non hanno presentato offerte nella gara considerando l'importo posto a base della stessa eccessivamente basso per quanto veniva richiesto, avrebbero invece partecipato se lo stesso importo fosse stato più elevato. Insomma, una eventuale modifica sostanziale dell'oggetto contrattuale senza tornare al mercato viola le regole della concorrenza e richiede appunto di ripetere le procedure di evidenza pubblica.

Nel caso in esame, da un lato, al fine di giustificare la scelta di un parametro finanziario diverso e più elevato di quello posto a base della gara originaria (che prevedeva un valore di circa 4 miliardi di euro, per cui sarebbero già largamente superati i limiti sopra richiamati), si potrebbe invocare il fatto che il vincolo fissato dalla direttiva europea è entrato in vigore anni dopo la gara medesima. D'altro lato, suscita dubbi la scelta di calcolare il limite del 50% di rincaro consentito senza obbligo di nuova gara su un importo molto più alto di quello originario (8,549 miliardi), ed in più basandosi non su un atto avente natura negoziale stipulato fra le parti, ma su un documento programmatico di spesa del Governo, per sua natura non equiparabile ad un accordo contrattuale.

Dunque, stante la complessità della questione e i numerosi profili di legittimità che essa investe, tenuto conto anche della circostanza che, dopo oltre due anni dall'approvazione del decreto legge n. 35 del 2023, che implicitamente faceva propria la medesima ipotesi interpretativa, la stessa non ha trovato applicazione amministrativa, tanto che oggi se ne chiede formale copertura legislativa, considerato altresì che anche per tale ragione

---

<sup>5</sup> Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

<sup>6</sup> Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

ci si trova ancora in una fase prodromica alla prevista delibera del CIPESS nonché al completamento della progettazione esecutiva, in pieno spirito collaborativo si suggerisce di prevedere espressamente che il Governo, prima dell'approvazione del CIPESS, almeno richieda formalmente un parere alla Commissione europea sull'applicazione intertemporale del richiamato art. 72 della direttiva ad un contratto stipulato prima della sua entrata in vigore.

Ed infatti, la Commissione europea, in qualità di custode dei trattati, è chiamata a monitorare l'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. In ragione di ciò, le autorità nazionali competenti degli Stati membri possono chiedere alla Commissione di esprimere il proprio parere sull'applicazione di disposizioni specifiche dei pertinenti atti giuridici o di fornire orientamenti sulla loro attuazione.

Tenuto conto di ciò, e della rilevanza di tale specifica interpretazione, sarebbe quanto mai opportuno, anche per le considerevoli responsabilità connesse alle scelte conseguenti, chiedere alla Commissione europea se sia possibile interpretare il più volte richiamato art. 72 nel senso di assumere a riferimento, per il calcolo del limite del 50% ivi contenuto, un importo diverso rispetto a quello risultante dal contratto iniziale, utilizzando in sua vece un documento di finanza pubblica successivo, quale la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanze.

Ciò, lungi dal rallentare l'*iter* realizzativo dell'infrastruttura, consentirebbe *in primis* al Governo di disporre di un quadro interpretativo più chiaro su un punto dirimente per la legittimità di tutti gli atti che saranno compiuti sulla base del vecchio accordo contrattuale, riportato in vita dal decreto-legge del 2023, evitando che tale percorso sia frenato, o addirittura bloccato, da probabili successivi contenziosi.

Tale esigenza risulta ancora più urgente atteso che non è ancora noto il progetto esecutivo dell'opera, essendosi stabilito che la relativa approvazione avvenga per fasi; un aspetto, questo, in relazione al quale l'Autorità, in precedenti occasioni, ha espresso forti perplessità, evidenziando l'opportunità che, nell'ottica della certezza dei costi, la progettazione esecutiva sia effettuata in modalità digitale, con l'ausilio delle più avanzate tecniche di *Building Information Modeling* (BIM), e venga approvata unitariamente in un'unica soluzione. Questo darebbe almeno una cornice adeguata per fare una stima attendibile dei costi e, quindi, verificare se gli stessi consentano di non superare i limiti più volte citati, anche nel caso in cui si affermi l'interpretazione della direttiva sottesa al decreto-legge in discussione.

Sulla base di tali valutazioni, si propongono, dunque, i seguenti interventi emendativi.

All'articolo 3 del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2023, n. 58, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 7, secondo periodo, dopo le parole: «*Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*» sono inserite le seguenti: «, **previa acquisizione da parte del Governo di formale parere della Commissione europea in ordine alla possibilità di interpretare il limite del 50 per cento di cui all'articolo 72, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, nel senso di cui all'articolo 2, comma 8, lettera c), numero 5), del presente decreto,** »;

b) dopo il comma 10, è inserito il seguente:

**«10-bis. Nelle more del rilascio del parere della Commissione europea di cui al comma 7, si provvede alla predisposizione del progetto esecutivo dell'intera opera adottando i metodi e gli strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni di cui all'articolo 43 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.»**

## **2.2) Il rafforzamento dei controlli sugli appalti e sui subappalti**

Un'ulteriore esigenza che si ritiene di dover evidenziare in questa sede è che, per tutti i contratti connessi alla realizzazione dell'infrastruttura, siano previsti **controlli rafforzati** e sia assicurato il **massimo livello di trasparenza**, anche in considerazione del fatto che trattasi di un'opera ad alto rischio di infiltrazioni criminali.

L'inserimento di tali disposizioni nella legge di conversione del decreto-legge in esame si porrebbe in linea con alcune determinazioni assunte recentemente dal Governo. Come è noto, in sede di approvazione di un altro decreto-legge, era stata inserita una disposizione relativa ai controlli antimafia sulle imprese impegnate nella costruzione del Ponte sullo Stretto, che prevedeva la possibilità di agire "in deroga" alle regole ordinariamente previste. Poiché la formulazione prescelta lasciava spazio sia al possibile rafforzamento dei controlli, che al loro indebolimento, lo stesso Governo aveva accolto le osservazioni pervenute in tal senso ed aveva deciso di espungere la disposizione ambigua dal decreto approvato dal Consiglio dei ministri, riservandosi di prevedere norme più chiare e stringenti in futuro. Tale esigenza è stata direttamente rappresentata al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in un recente e proficuo incontro, ad esito del quale il MIT ha reso noto di aver convenuto sulle opzioni di rafforzamento proposte<sup>7</sup>. Nella medesima circostanza, l'Autorità ha altresì evidenziato l'utilità di mettere in rete tutte le competenze presenti nella Pubblica amministrazione, in modo da assicurare che un'infrastruttura di così rilevante importanza strategica possa giovare, per la sua realizzazione, del contributo di tutte le migliori professionalità disponibili nell'apparato pubblico, ai diversi livelli istituzionali e nei diversi ambiti di competenza.

Occorre garantire, in particolare, la massima trasparenza delle procedure e dei cantieri, nonché verifiche sistematiche e controlli rafforzati, da effettuarsi mediante strumenti digitali, su tutte le imprese coinvolte nella realizzazione dell'opera, inclusi i subappaltatori, anche ai fini del rispetto della normativa in materia di sicurezza dei lavoratori, prevedendo contestualmente la possibilità di stabilire limiti al ricorso al subappalto.

Sempre nell'ottica di assicurare il massimo rispetto della legalità, si suggerisce, inoltre, l'opportunità di prevedere che vengano il più possibile estesi i controlli antimafia, disponendone l'obbligatorietà anche al di sotto dei 150.000 euro.

---

<sup>7</sup> Cfr. Comunicato MIT del 27 maggio 2025 <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/mit-incontro-tra-il-ministro-salvini-e-il-presidente-anac-busia>

Sulla base di tali valutazioni, si propone, dunque, il seguente intervento emendativo.

All'articolo 4, comma 8-*bis*, del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2023, n. 58, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi:

**«L'informazione antimafia di cui all'articolo 91 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è acquisita prima di stipulare, approvare o autorizzare qualsiasi contratto e subcontratto connesso alla realizzazione dell'opera, anche di importo inferiore a 150.000 euro. Su tutti gli operatori economici coinvolti negli appalti e nei subappalti connessi alla realizzazione dell'opera sono effettuati controlli rafforzati e verifiche sistematiche, mediante strumenti digitali, anche in relazione al rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro. Allo scopo di garantire il rispetto della legalità e la tutela dei lavoratori, in relazione ai lavori finalizzati alla realizzazione dell'opera o connessi alla stessa, possono essere previsti limiti al subappalto, anche in deroga a quanto disposto dall'articolo 119 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.»**

### **2.3) L'aggiornamento dei prezzi degli altri contratti caducati (Art. 1, comma 1, lettera a), numero 2)**

L'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge oggetto di conversione integra l'articolo 2, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 35/2023 prevedendo che, ai fini dell'aggiornamento dei prezzi dei contratti caducati con gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera diversi dal Contraente generale, si procede, nei limiti di quanto previsto dall'articolo 72, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2014/24/UE, all'adeguamento del corrispettivo alle prestazioni richieste in ragione del valore aggiornato del contratto con il Contraente generale, come rideterminato.

L'integrazione estende, dunque, la possibilità di aggiornare i prezzi anche a tutti gli altri contratti non direttamente gestiti dal Contraente generale (anch'essi oggetto di caducazione nel 2012) ma comunque connessi alla realizzazione dell'opera.

Sebbene sia ragionevole prevedere anche per gli ulteriori contratti caducati gli stessi meccanismi di aggiornamento dei prezzi introdotti per il contratto con il Contraente generale, occorre tuttavia prestare la massima attenzione all'incremento dei costi che inevitabilmente tale revisione delle condizioni contrattuali comporterà, anche in relazione al rispetto del vincolo di cui al citato articolo 72, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2014/24/UE – opportunamente richiamato nella disposizione in esame – ai sensi del quale l'eventuale aumento di prezzo determinato da una modifica contrattuale in corso di esecuzione non deve essere superiore al 50% del valore del contratto iniziale.

### **2.4) Accettazione delle regole sull'obbligatorietà della costituzione di un collegio consultivo tecnico (Art. 2, comma 1, lettera b)**

L'articolo 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge oggetto di conversione integra l'articolo 4, comma 3, lettera b-*ter*), del decreto-legge n. 35/2023, disponendo che, con la stipula di atti aggiuntivi ai contratti caducati, il Contraente generale e gli altri soggetti

affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera accettino espressamente e incondizionatamente anche le regole sull'obbligatorietà della costituzione di un collegio consultivo tecnico per prevenire le controversie e le dispute tecniche di ogni natura o per consentirne la rapida risoluzione nella fase di esecuzione dell'opera, con una decurtazione percentuale del 50% dei compensi, determinati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, dell'Allegato V.2 al Codice dei contratti pubblici.

Al riguardo, si esprimono delle perplessità.

In primo luogo, non si ritiene condivisibile che l'istituto del collegio consultivo tecnico, previsto dal vigente Codice dei contratti pubblici, venga applicato a contratti risalenti.

In secondo luogo, esso non sembra lo strumento adeguato a prevenire e dirimere controversie e dispute tecniche relative ad un'opera di tale importanza e complessità quale è il Ponte sullo Stretto. Occorrerebbe introdurre, piuttosto, un vaglio pubblico da parte delle istituzioni, da costituire *ad hoc*, coinvolgendo eventualmente l'Avvocatura dello Stato e altri organi di garanzia, a partire dalla stessa magistratura amministrativa, eventualmente prevedendo una corsia preferenziale per le pronunce riferite alla realizzazione dell'infrastruttura.

Si evidenzia, infine, che, seppure con compensi dimezzati, la costituzione di un collegio consultivo tecnico sulla base delle norme vigenti potrebbe determinare un considerevole aggravio di spesa, rilevato che, ove il valore dell'opera si attesti a circa 10 miliardi di euro, il compenso stimato globale per i componenti sarebbe pari a circa 25 milioni di euro (0,25% del costo dell'opera).

Sulla base di tali valutazioni, si propone, dunque, il seguente intervento emendativo.

All'articolo 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, le parole: «*delle regole sull'obbligatorietà della costituzione di un collegio consultivo tecnico per prevenire le controversie e le dispute tecniche di ogni natura o per*» sono sostituite dalle seguenti: «***dei pareri obbligatori dell'Avvocatura dello Stato o del Consiglio di Stato finalizzati a prevenire le controversie e le dispute tecniche di ogni natura o a***», e le parole da: «*con una decurtazione percentuale*» a: «*decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*» sono soppresse.

### **3) Disposizioni in materia di contratti pubblici e di contratti di protezione civile (Art. 2)**

L'articolo 2 del decreto-legge oggetto di conversione contiene un articolato complesso di modifiche alla disciplina in materia di contratti pubblici.

#### **3.1) Incentivi alle funzioni tecniche (Art. 2, comma 1, lettera a)**

L'articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto-legge oggetto di conversione stabilisce che l'incentivo alle funzioni tecniche di cui all'articolo 45 del Codice dei contratti pubblici è corrisposto al personale con qualifica dirigenziale in deroga al regime di onnicomprensività di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001,

n. 165<sup>8</sup>, e alle analoghe disposizioni previste dai rispettivi ordinamenti del personale in regime di diritto pubblico. Viene conseguentemente previsto che le Amministrazioni che erogano gli incentivi al personale con qualifica dirigenziale, in sede di verifica della compatibilità dei costi di cui all'articolo 40-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001, sono tenute a trasmettere agli organi di controllo di cui al medesimo articolo le informazioni relative all'ammontare degli importi annualmente corrisposti al predetto personale in deroga al regime di cui al richiamato articolo 24, comma 3.

L'Autorità si è recentemente pronunciata sulla tematica in esame in due distinte occasioni.

Innanzitutto, con il comunicato del 7 maggio 2025, ha chiarito che, avendo il Correttivo appalti<sup>9</sup> espunto l'ultimo capoverso dell'articolo 45, comma 4, del Codice, a tenore del quale *“Le disposizioni del comma 3 e del presente comma non si applicano al personale con qualifica dirigenziale”*, la corresponsione dell'incentivo spetta anche alle figure dirigenziali, da intendersi incluse nella più ampia categoria del *“personale proprio”* dell'Amministrazione destinatario dell'incentivo.

Nel parere di funzione consultiva 14-2025 ANAC ha poi rilevato come la modifica sopra indicata recasse con sé taluni problemi di correlazione con le previsioni dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 165/2001, il quale, dopo aver stabilito al comma 1 che *“La retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti”*, aggiunge, al comma 3, che *“Il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa”*.

Pertanto, ANAC osservava che la possibilità di riconoscere l'incentivo al personale dirigenziale avrebbe richiesto una deroga espressa al principio di onnicomprensività del trattamento economico sancito dal citato articolo 24 del decreto legislativo n. 165/2001, così come avvenuto per gli appalti finanziati con risorse PNRR, per effetto delle disposizioni del decreto-legge n. 13/2023 (in particolare, articolo 8, comma 5)<sup>10</sup>.

La disposizione in esame, dunque, prevedendo espressamente che l'incentivo alle funzioni tecniche di cui all'articolo 45 del Codice è corrisposto al personale con qualifica

---

<sup>8</sup> Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*.

<sup>9</sup> Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante *“Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36”*.

<sup>10</sup> Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante *“Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”*, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, il quale, all'articolo 8, comma 5, dispone che *“per gli anni dal 2023 al 2026, le regioni, gli enti locali e gli enti e le aziende del Servizio sanitario nazionale prevedono nei propri regolamenti e previa definizione dei criteri in sede di contrattazione decentrata, la possibilità di erogare, relativamente ai progetti del PNRR, l'incentivo di cui all'articolo 113 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, anche al personale di qualifica dirigenziale coinvolto nei predetti progetti, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75”*.

dirigenziale in deroga al regime di onnicomprensività di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, va nel senso suggerito da ANAC.

Al riguardo, si segnala altresì che l'Autorità sta lavorando anche ad altre modalità, oltre agli incentivi economici previsti dal Codice, per premiare le figure impegnate nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici, a partire dai Responsabili unici di progetto (RUP). In particolare, si intende valorizzare il ruolo dei RUP attraverso la creazione di una **banca dati, gestita dalla stessa ANAC, sulla loro attività e performance**, in modo da creare i presupposti per premiare adeguatamente e selettivamente la professionalità con cui tali fondamentali figure assolvono alla loro funzione.

### **3.2) Contratti di protezione civile (Art. 2, comma 1, lettera b) e comma 2)**

L'articolo 2 del decreto-legge oggetto di conversione apporta significative modifiche all'articolo 140 del Codice dei contratti pubblici in materia di somma urgenza e protezione civile.

Dalla Relazione illustrativa si apprende che la *ratio* dell'intervento è quella di risolvere talune criticità sistemiche poste dall'attuale disciplina, che renderebbero necessario enucleare in due articoli distinti il regime di somma urgenza e quello di protezione civile, riservando l'articolo 140 alle procedure da attivarsi in caso di somma urgenza e inserendo un nuovo articolo 140-*bis* riservato alle procedure di protezione civile. Si intende così definire un regime speciale, operante per le somme urgenze, e un regime super speciale, operante per le procedure di protezione civile.

La disposizione in esame, inoltre, effettua rilevanti **integrazioni normative con riferimento alla disciplina delle procedure di protezione civile**.

Innanzitutto, viene introdotta la possibilità di affidamento diretto di lavori – per un arco temporale limitato, comunque non superiore a trenta giorni e solo per singole specifiche fattispecie indilazionabili – anche oltre la soglia europea e di affidamento diretto di servizi e forniture anche oltre il triplo della soglia europea (limiti tuttora previsti, invece, all'articolo 140, per le procedure in somma urgenza).

In secondo luogo, viene estesa la possibilità di deroga alle disposizioni del Codice dei contratti, consentendo di derogare anche all'articolo 54, per permettere l'esclusione automatica delle offerte anomale anche nei casi in cui il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque, e agli articoli 90 e 111, comma 3, limitatamente alle tempistiche e alle modalità delle comunicazioni sui risultati delle procedure.

Vengono poi introdotte rilevanti semplificazioni per i controlli antimafia. Infatti, mediante l'inserimento dell'articolo 46-*bis* nel Codice della protezione civile, si prevede che le verifiche antimafia siano svolte mediante il rilascio della informativa liberatoria provvisoria, immediatamente conseguente alla consultazione della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia; questa consente di stipulare i contratti sotto condizione risolutiva, ferme restando le ulteriori verifiche da effettuarsi entro 60 giorni. In caso di esito negativo delle predette verifiche, si procede al recesso.

Infine, si prevede che, per far fronte a esigenze abitative, didattiche, civili, commerciali, produttive, socio-culturali o di culto, in assenza di idonei strumenti contrattuali vigenti, i

soggetti attuatori sono autorizzati ad avvalersi di Consip S.p.A. o di altre centrali di committenza per procedere all'affidamento dell'appalto integrato dei lavori e della relativa progettazione, ai sensi dell'articolo 44 del Codice dei contratti pubblici, a operatori economici individuati mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara ai sensi dell'articolo 76 del medesimo Codice.

In merito alle modifiche introdotte, si osserva, in via generale, che, sebbene l'operazione normativa, nel suo impianto, possa apparire condivisibile, in quanto volta a rendere più chiare le disposizioni applicabili in situazioni di protezione civile, differenziandole da quelle relative alla somma urgenza, suscita tuttavia qualche perplessità il ricorso frequente e reiterato a strumenti derogatori rispetto al Codice ordinario. Accanto ai casi legati a calamità naturali e situazioni imprevedute, si è infatti consolidata una prassi normativa eccezionale anche in relazione a grandi eventi (Giubileo, Olimpiadi Milano-Cortina) e a programmi straordinari di ricostruzione, con la nomina di commissari *ad hoc*.

Come segnalato da ANAC in diverse occasioni<sup>11</sup>, è opportuno che la deroga sia sempre prevista come facoltà piuttosto che come regola. Non sempre, infatti, la deroga è realmente necessaria, ed anzi in molti casi le garanzie offerte dalla normativa ordinaria consentono di raggiungere il risultato auspicato con maggiore efficacia e minori rischi piuttosto che agendo sotto un regime derogatorio.

Inoltre, si ribadisce che il potere di deroga deve essere circoscritto in modo puntuale, evitando che venga enunciato in termini eccessivamente ampi e vaghi.

Ciò premesso in via generale, si ritiene di dover anche esprimere puntuali osservazioni in relazione alle singole modifiche normative introdotte.

Per quanto concerne il ricorso agli **affidamenti diretti in materia di protezione civile**, si evidenzia che **l'assenza del riferimento al limite della soglia europea**, come invece previsto dall'articolo 140 del Codice, potrebbe generare incertezze interpretative e potenziali rischi di disallineamento con il diritto dell'Unione europea.

Come più volte rappresentato, inoltre, si ribadisce che non sempre l'affidamento diretto costituisce la via migliore per fare presto e bene: spesso i contraenti scelti senza confronto concorrenziale offrono prestazioni non di qualità, con il conseguente insorgere di criticità che possono dilatare i tempi di realizzazione degli interventi e porsi in contrasto con il principio del risultato.

In merito alle **deroghe alle regole sugli avvisi e sulle comunicazioni**, si osserva che, allo stato attuale, la digitalizzazione consente di effettuare le comunicazioni e di assicurare trasparenza ai risultati delle procedure in tempi estremamente brevi e senza aggravii procedurali per le amministrazioni. Non appare condivisibile, pertanto, una deroga che rischia di abbassare i livelli di trasparenza, per giunta in presenza di un ampio ricorso ad affidamenti non concorrenziali, che richiederebbero, come contrappeso, proprio un potenziamento dei presidi di trasparenza.

Per quanto attiene all'applicazione dell'**esclusione automatica delle offerte anomale** nei casi in cui il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque, si segnala che tale

---

<sup>11</sup> Da ultimo, audizione sul disegno di legge "Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza" (A.C. n. 2184).

previsione non è particolarmente utile laddove il numero delle offerte presentate risulti molto esiguo. In tali ipotesi, il beneficio in termini di riduzione dei tempi per la verifica dell'anomalia non incide significativamente sull'economia della gara e rischia di produrre effetti distorsivi. Se ci sono poche offerte, è preferibile consentire alla stazione appaltante di effettuare la verifica dell'anomalia piuttosto che rischiare di dovere escludere automaticamente un offerente (ad esempio, se le offerte ammesse sono soltanto due, potrebbero emergere dei profili critici, sia perché si riduce lo spazio di concorrenza, sia perché gli operatori economici potrebbero mettersi d'accordo).

Soprattutto, **si reputa che non sia opportuno introdurre disposizioni derogatorie per quanto attiene alle verifiche antimafia e alle relative modalità di espletamento**, tenuto anche conto della attrattività degli appalti connessi alle emergenze per le organizzazioni criminali.

Per tali ragioni, si suggerisce di sostituire la deroga rispetto alle ordinarie modalità di verifica antimafia con la previsione che, per gli appalti in argomento, si utilizzino solo imprese già iscritte alle *White List* di cui all'articolo 1, comma 52, della legge 6 novembre 2012, n. 190<sup>12</sup>, o all'Anagrafe di cui articolo 30 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (decreto sisma Italia Centrale)<sup>13</sup>, cui si fa riferimento in diversi ambiti emergenziali, ed il cui processo di verifica sia stato effettivamente concluso, o che le prefetture accelerino le procedure di verifica, tenuto conto delle ragioni di urgenza e della particolare rilevanza degli affidamenti di che trattasi.

Si invita a valutare, inoltre, l'opportunità di prevedere anche la stipula di appositi patti di legalità e l'inserimento, nella documentazione di gara e contrattuale, di specifiche clausole di esclusione delle imprese che si trovino coinvolte non solo in situazioni criminali, ma anche in episodi di corruzione.

Per quanto attiene, infine, all'utilizzo della **procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara per l'affidamento di appalti integrati di lavori e della relativa progettazione**, si ribadisce quanto sopra rappresentato circa il fatto che non sempre la compressione della concorrenza assicura il conseguimento del risultato. Per l'affidamento di appalti integrati di rilevante complessità potrebbe essere preferibile una più ampia esplorazione del mercato attraverso procedure aperte.

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, si propongono, dunque, i seguenti interventi emendativi.

All'articolo 2, comma 1, lettera d), del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) dopo le parole: «*nei limiti massimi di importo stabiliti nei provvedimenti di cui all'articolo 24, comma 2, del codice di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018.*», è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «***L'affidamento diretto per i motivi di cui al presente articolo non è comunque ammesso per appalti di lavori di importo pari o superiore alla soglia europea e per appalti di servizi e forniture di importo pari o superiore al triplo della soglia europea.***»;

<sup>12</sup> Legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

<sup>13</sup> Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.

- b) le parole da: «e) articolo 54,» a: «per consentire alle stazioni appaltanti la semplificazione della procedura di affidamento e l'adeguamento della sua tempistica alle esigenze del contesto emergenziale;» sono soppresse.

All'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) le parole da: «mediante il rilascio della informativa liberatoria provvisoria» a: «decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.» sono sostituite dalle seguenti: «**mediante la verifica dell'iscrizione negli elenchi provinciali di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 1, comma 52, della legge 6 novembre 2012, n. 190, o nell'Anagrafe di cui all'articolo 30, comma 6, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, ovvero mediante la documentazione rilasciata dalle competenti Prefetture entro 15 giorni dalla richiesta. Al fine di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, le stazioni appaltanti stipulano appositi patti o protocolli di legalità e introducono negli atti di gara e contrattuali specifiche clausole di esclusione.**»;
- b) le parole: «, individuati mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara ai sensi dell'articolo 76 del medesimo codice» sono soppresse.

### **3.3) Il regime transitorio per la qualificazione attraverso i lavori subappaltati (art. 2, comma 1, lettera f)**

L'articolo 2, comma 1, lettera f), del decreto-legge in esame integra l'articolo 225-*bis* del Codice, inserendo un nuovo comma 3-*bis*, nel quale viene definito il **regime transitorio relativo alle nuove regole sulla qualificazione attraverso i lavori subappaltati**, introdotte dal Correttivo appalti.

A tal proposito, si rammenta che il d.lgs. n. 209/2024 ha modificato le disposizioni del Codice dei contratti, prevedendo che i certificati di esecuzione lavori (CEL) relativi alle prestazioni subappaltate possano essere utilizzati per ottenere o rinnovare l'attestazione di qualificazione solo da parte dei subappaltatori (art. 119, co. 20, d.lgs. n. 36/2023); nonché precisando che l'appaltatore può utilizzare gli importi di tali certificati, esclusivamente, al fine di determinare la cifra d'affari complessiva (art. 23, co. 1, lettera b), punto 1), dell'Allegato II.12 al Codice).

La previsione in esame chiarisce che le previgenti regole – che invece consentivano all'appaltatore di utilizzare, ai fini della qualificazione SOA, anche i CEL relativi alle prestazioni subappaltate – continuano ad applicarsi ai procedimenti in corso; intendendosi, per procedimenti in corso, le procedure e i contratti i cui bandi o avvisi siano stati pubblicati prima dell'entrata in vigore del Correttivo appalti (ossia prima del 31 dicembre 2024) ovvero, nel caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, le procedure e i contratti in relazione ai quali, alla medesima data, siano già stati inviati gli avvisi a presentare offerte.

ANAC esprime valutazioni sostanzialmente positive rispetto alla novella legislativa che si intende introdurre con la disposizione in esame, dal momento che consente di chiarire espressamente l'ambito temporale di applicazione – in assoluta coerenza con il principio generale del *tempus regit actum* – dell'importante modifica normativa introdotta dal Correttivo appalti in materia di certificazione conseguibile dalle imprese che svolgono lavorazioni in subappalto.

Occorre, infatti, considerare che le nuove regole introdotte dal Correttivo appalti consentono di evitare che le imprese attive nel subappalto – spesso di piccole dimensioni o artigiane – finiscano per non vedersi riconoscere l'esperienza concretamente maturata in cantiere e siano escluse dalle gare per mancanza di requisiti "formali".

Tuttavia, l'applicazione delle stesse ai contratti in corso di esecuzione potrebbe produrre effetti negativi, a causa di eventuali declassamenti o perdita di categorie da parte degli esecutori delle opere, che le SOA potrebbero dover effettuare in sede di rinnovo delle attestazioni di qualificazione.

La disposizione in esame, stabilendo espressamente la non applicazione delle novità in tema di CEL ai contratti in corso di esecuzione, evita tali conseguenze dannose sui contratti la cui esecuzione risulta già avviata, consentendo la regolare prosecuzione dei contratti stessi da parte dell'appaltatore.

In tal senso la valutazione della disposizione in esame non può che essere positiva, ma occorre ribadire che la gestione più efficiente, equa e responsabile dei contratti pubblici, che costituisca la leva per promuovere uno sviluppo sostenibile e tutela dei diritti di tutte le parti coinvolte, non può prescindere dalla valorizzazione di tutte le attività e le professionalità messe in campo: da una parte l'appaltatore, che resta il soggetto responsabile nei confronti della stazione appaltante per la totalità dei lavori oggetto del contratto (compresi quelli affidati in subappalto), dall'altra il subappaltatore, la cui esperienza concreta merita di essere riconosciuta, anche in termini formali, ai fini dell'attestazione di qualificazione.

### ***3.4) Ulteriori proposte di revisione della disciplina dei contratti pubblici***

Posto che – come si è appena illustrato – il decreto-legge oggetto di conversione effettua interventi rilevanti sulla disciplina dei contratti pubblici, si coglie l'occasione per segnalare nuovamente alcune modifiche al Codice più volte auspiccate da ANAC, le quali potrebbero essere recepite dal provvedimento normativo in esame.

Fra di esse, particolare rilievo assumono le seguenti proposte.

#### ***3.4.1) Le procedure per l'affidamento dei contratti di importo inferiore alle soglie europee (art. 50, d.lgs. n. 36/2023)***

In riferimento alle procedure per l'affidamento dei contratti di importo inferiore alle soglie europee, si osserva che finora non è stato accolto il suggerimento di ANAC di ridurre le soglie per l'affidamento diretto al fine di stimolare il confronto competitivo, anche nell'ottica del perseguimento del principio del risultato, né sono state previste, in sede di Correttivo, misure rafforzate di trasparenza e neppure è stata prevista espressamente

la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie anche per gli affidamenti di importo inferiore alle soglie europee.

Le soglie elevate, infatti, ancorché giustificabili in un momento di particolare urgenza per accelerare l'avvio degli affidamenti, in un periodo di normalità hanno come effetto di ridurre il confronto concorrenziale tra gli operatori economici, diminuire il grado di trasparenza, escludere dal mercato le piccole e medie imprese non conosciute dalle stazioni appaltanti, favorire comportamenti opportunistici da parte delle stesse stazioni appaltanti, le quali potrebbero essere indotte a frazionare gli importi a base di gara proprio per evitare il confronto concorrenziale nonché incentivare pressioni indebite da parte delle imprese sugli amministratori, che, al di sotto dei 140.000 euro, non possono più opporre l'esigenza di dover almeno instaurare un qualche confronto competitivo.

Per le suddette ragioni, è stata più volte ribadita la necessità di ridimensionare le suddette soglie al fine di stimolare il confronto competitivo anche nell'ottica del principio di risultato.

Più nello specifico, occorrerebbe ridurre a 75.000 euro le soglie per l'affidamento diretto di servizi e forniture, specie perché per tali tipologie di procedure l'incidenza numerica nel 2024 degli affidamenti diretti sul totale delle acquisizioni è risultata essere di circa il 98%.

Si ripropone, dunque, il seguente intervento emendativo.

All'articolo 50, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, le parole: «*di importo inferiore a a 140.000 euro*» sono sostituite dalle seguenti: «***di importo inferiore a 75.000 euro***».

#### **3.4.2) Il mancato richiamo al titolare effettivo (art. 94, d.lgs. 36/2023)**

ANAC ha più volte evidenziato la necessità della corretta individuazione del c.d. "titolare effettivo", chiedendo l'introduzione di uno specifico obbligo dichiarativo del titolare effettivo delle imprese che partecipano alle procedure per l'affidamento di contratti pubblici di appalto e concessione. Ciò, non solo per esigenze di trasparenza e legalità, peraltro confermate da recenti fatti di cronaca, ma anche al fine di prevenire casi di offerte combinate o altri fenomeni di alterazione della concorrenza che potrebbero incidere gravemente sul corretto funzionamento del mercato.

In tale ottica, alla lettera h) del comma terzo dell'articolo 94 del Codice, l'Autorità ha proposto di sostituire il riferimento all'amministratore di fatto, che non ha una precisa connotazione giuridica, con quello al titolare effettivo, per il quale esiste, invece, una specifica normativa – quella in materia di antiriciclaggio – cui si potrebbe attingere. Al riguardo, si ricorda che gli accertamenti sul titolare effettivo sono già previsti per i contratti finanziati con i fondi del PNRR.

In tal modo, le cause di esclusione in questione opererebbero nei confronti dei soggetti elencati nel comma terzo sia nel caso in cui siano formalmente incaricati delle relative funzioni (di rappresentanza, direzione e controllo), sia nell'ipotesi in cui le svolgano di fatto.

Si ripropone, dunque, il seguente intervento emendativo.

All'articolo 94, comma 3, lettera *h*), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, le parole: «*dell'amministratore di fatto* » sono sostituite dalle seguenti: «***del titolare effettivo***».

### **3.4.3) La disciplina del conflitto di interessi (art. 16, d.lgs. 36/2023)**

In tema di conflitto di interessi, ANAC ha più volte segnalato che l'articolo 16 del vigente Codice delinea una disciplina dal contenuto molto generico, che sembra ridurre ampiamente lo spazio applicativo dell'articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016, con possibile rischio di contrasto con il diritto euro-unitario e introduce, inoltre, un onere probatorio particolarmente gravoso a carico di chi invoca il conflitto, finendo per degradare il principio di imparzialità da interesse generale della collettività a interesse specifico dell'impresa controinteressata.

ANAC suggerisce pertanto l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 16 per ripristinare un'adeguata tutela dell'imparzialità nelle procedure di affidamento.

Si ripropone, dunque, il seguente intervento emendativo.

**All'articolo 16 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, il comma 2 è abrogato.**

## **4) Disposizioni urgenti in materia di revisione prezzi (Art. 9)**

L'articolo 9 del decreto-legge oggetto di conversione prevede che ai contratti di lavori affidati sulla base di documenti iniziali di gara, redatti ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 4/2022 (c.d. decreto Sostegni-*ter*)<sup>14</sup>, che non abbiano avuto accesso ai Fondi di cui all'articolo 26, comma 4, lettere a) e b), comma 6-*quater* e comma 7, del decreto-legge n. 50/2022 (c.d. decreto Aiuti)<sup>15</sup>, si applicano, ai fini della revisione prezzi, in deroga a quanto previsto dall'articolo 29, comma 1, lettera b), del medesimo decreto-legge n. 4/2022, nonché a quanto stabilito nelle clausole contrattuali e nei documenti iniziali di gara, le disposizioni di cui all'articolo 60 del Codice dei contratti, a condizione che, ferma la necessità di garantire la copertura delle voci di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), dell'Allegato I.7 al medesimo Codice, siano rispettati contemporaneamente i seguenti criteri:

<sup>14</sup> Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25.

<sup>15</sup> Decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante "Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91. I Fondi di cui le disposizioni dell'articolo 26 richiamate si riferiscono sono quelli ai quali le stazioni appaltanti, in caso di mancanza di risorse proprie, potevano accedere per procedere all'aggiornamento dei prezzi imposto dal decreto stesso (Fondo per la Prosecuzione Opere Pubbliche, Fondo per l'adeguamento dei prezzi e Fondo Opere Indifferibili - FOI).

- a) le voci del quadro economico di ciascun intervento relative ad imprevisti risultino coerenti con la soglia di cui all'articolo 5, comma 2, dell'Allegato I.7 al d.lgs. n. 36/2023;
- b) risulti disponibile il 50 per cento delle risorse appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento, fatte salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti, e le eventuali ulteriori somme a disposizione della medesima stazione appaltante e stanziare annualmente relativamente allo stesso intervento, e tali risorse siano iscritte tra le somme a disposizione della stazione appaltante ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera e), numero 6), dell'Allegato I.7 al d.lgs. n. 36/2023.

Tale disposizione – si legge nella Relazione illustrativa – **mira a colmare la lacuna legislativa** derivante dalla sovrapposizione tra la disciplina di revisione dei prezzi introdotta dall'articolo 29 del decreto Sostegni-*ter*, e le disposizioni dell'articolo 26, comma 6-*ter* e *sexies*, del decreto Aiuti.

La prima delle disposizioni richiamate ha previsto l'obbligatorietà dell'inserimento di clausole di revisione dei prezzi, coerenti con i criteri definiti nel medesimo articolo, nelle procedure di gara indette a partire dall'entrata in vigore della norma (27 gennaio 2022) e sino al 31 dicembre 2023.

Tuttavia, **tale disciplina non è stata resa pienamente operativa**, a causa della mancata adozione degli atti amministrativi di rilevazione delle variazioni dei prezzi dalla medesima previsti.

Successivamente, **l'articolo 26, co. 6-*sexies*, del decreto Aiuti ha disposto la disapplicazione del suddetto articolo 29** per i contratti che beneficiano dello speciale meccanismo di aggiornamento dei prezzi in esso contenuto. Trattasi, in particolare, dei contratti aggiudicati sulla base di offerte, con termine finale di presentazione entro il 31 dicembre 2021 (art. 26, co. 6-*bis*) e compreso tra il 1° gennaio 2022 e il 30 giugno 2023 (art. 26, co. 6-*ter*).

Ciò ha dato origine ad una lacuna nell'ordinamento, che ha creato una **categoria di contratti pubblici privi di meccanismi revisionali contrattuali o extra-contrattuali idonei a coprire l'ipotesi di incremento dei prezzi in fase di esecuzione**.

Tale lacuna non è stata colmata con la previsione contenuta nell'articolo 60 del nuovo Codice dei contratti, che ha introdotto un meccanismo di revisione dei prezzi di natura obbligatoria che trova applicazione solo per gli appalti aggiudicati sulla base di documenti iniziali di gara pubblicati a decorrere dal 1° luglio 2023.

La *ratio* perseguita dal legislatore con la nuova previsione è senza dubbio condivisibile, laddove assicura, anche per quei contratti interessati dalla lacuna normativa, un meccanismo revisionale dei prezzi pienamente operativo.

Tuttavia, suscita qualche perplessità la scelta di colmare la lacuna normativa estendendo retroattivamente una disposizione contenuta nel Codice dei contratti, che potrebbe ingenerare problemi di legittimità ed eventuali contenziosi. In questo senso sarebbe da ritenersi più opportuna la previsione di una disposizione *ad hoc*, specificamente rivolta ai contratti esclusi dai vigenti meccanismi di revisione dei prezzi.

Qualora, di contro, si intenda proseguire con l'attuale formulazione della disposizione, che prevede l'applicazione dell'articolo 60 del d.lgs. n. 36/2023 a tali contratti,

risulterebbe opportuna l'introduzione di correttivi idonei ad escluderne l'applicazione ai contratti contenenti il richiamo all'articolo 29 del decreto-legge n. 4/2022, ma la cui offerta scadeva in data successiva al mese di giugno 2023.

Infatti, l'attuale formulazione della disposizione rischia di far finire nella sfera di applicazione dell'articolo 60 del Codice anche i contratti che hanno beneficiato (e potranno beneficiare anche per il 2025, stante la proroga disposta dall'ultima legge di bilancio) del meccanismo di adeguamento dei prezzi previsto dall'articolo 26 del decreto Aiuti, in quanto aventi termine di scadenza per la presentazione delle offerte entro giugno 2023 e possibilità di essere liquidati con risorse interne delle stazioni appaltanti.

In tal senso si formula la seguente proposta emendativa dell'articolo 9 contenente le "Disposizioni urgenti in materia di revisione dei prezzi".

All'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, dopo le parole: «*redatti ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera a), del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25,*», sono aggiunte le seguenti parole: «***aventi termine di scadenza per la presentazione delle offerte successivo al 30 giugno 2023 e***».

Oltre a questa criticità, con riferimento alla disposizione in esame, si esprime anche qualche ulteriore perplessità legata alla scelta di individuare un limite dell'applicabilità del meccanismo di revisione dei prezzi di cui all'articolo 60 del Codice alle risorse disponibili nel quadro economico di ciascun intervento.

Tale scelta potrebbe generare forme di disparità di trattamento tra operatori economici a seconda della "capienza" residua calcolata su ogni specifico contratto, con possibile violazione del diritto comunitario (art. 18 Direttiva 2014/24/UE) e dei principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 41 della Costituzione, nonché effetti distorsivi sul mercato.

Si evidenzia infine che il meccanismo di revisione dei prezzi previsto dal richiamato articolo 60, presuppone la tempestiva disponibilità degli indici ISTAT di riferimento; indici che non risultano ancora pubblicati. Ciò potrebbe condurre ad un'applicazione della revisione dei prezzi diversa da cantiere a cantiere, effettuata sulla base di meccanismi sostitutivi da parte delle stazioni appaltanti, con il rischio di effetti negativi sulla trasparenza e sull'uniforme applicazione della normativa.

### **5) Modifiche alla disciplina delle concessioni autostradali (Art. 11)**

L'articolo 11 del decreto-legge oggetto di conversione apporta alcune modifiche alla legge 16 dicembre 2024, n. 193, recante la "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023".

In particolare, l'Autorità guarda con favore agli interventi di seguito indicati poiché intervengono ad assicurare una **maggiore chiarezza del dettato normativo**.

In primo luogo, si segnala l'articolo 11, comma 1, lett. a), che prevede l'integrazione dell'articolo 1, comma 3, lett. v), della citata legge nella parte recante "*Ambito di applicazione, finalità e definizioni*". La disposizione appare rilevante in quanto nella definizione "*valore di subentro*" inserisce il riferimento all'articolo 191, comma 3, del

Codice dei contratti<sup>16</sup>, in modo da precisare meglio le ipotesi nelle quali sia possibile prevedere un valore di subentro.

L'articolo 11, comma 1, lett. b) del decreto-legge interviene ad integrare l'articolo 5, comma 4, della legge n. 193/2024 recante "Affidamento *in house* delle concessioni autostradali", chiarendo, in particolare, che le prescrizioni contenute nei pareri espressi dall'ART in tema di stipula di un contratto di concessione e dall'ANAC in caso di affidamento diretto *in house* hanno carattere vincolante.

### **6) Interventi urgenti per la realizzazione delle opere funzionali allo svolgimento dei XXV Giochi olimpici e paralimpici invernali "Milano Cortina 2026" (Art. 15)**

L'articolo 15 del decreto-legge oggetto di conversione apporta modifiche al decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2020, n. 31, al fine di garantire, mediante la nomina di apposito Commissario straordinario, la realizzazione, in tempi rapidi e coerenti con la data di inizio dell'evento, di interventi strettamente funzionali all'organizzazione dei Giochi olimpici e paraolimpici invernali Milano Cortina 2026 e imprescindibili per lo svolgimento degli eventi sportivi.

In particolare, si prevede l'attribuzione all'amministratore delegato della Società «Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.» delle funzioni di Commissario straordinario per la realizzazione di ulteriori interventi funzionali allo svolgimento dei Giochi individuati in un apposito allegato, con i poteri di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 4 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

Per lo svolgimento delle funzioni commissariali, questi può avvalersi delle strutture della predetta Società, delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli altri enti territoriali, nonché di società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome o di altri soggetti di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In merito a tale disposizione, l'Autorità intende formulare talune osservazioni di carattere generale.

In relazione alle funzioni e ai poteri che si intendono attribuire al Commissario, si manifestano alcune perplessità in quanto allo stesso soggetto, amministratore delegato della Società «Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.» sono state attribuite le funzioni di Commissario per altri cinque ulteriori interventi indicati nel nuovo Allegato I-

---

<sup>16</sup> L'articolo 191, comma 3, dispone che "Fatte salve le discipline di settore, nel caso di durata dell'affidamento inferiore rispetto al tempo di recupero dell'ammortamento oppure di cessazione anticipata, per causa non attribuibile al concessionario, si prevede, a carico del gestore subentrante, un indennizzo pari al valore contabile non ancora ammortizzato, rivalutato attraverso pertinenti deflatori fissati dall'ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi. I criteri di determinazione dell'indennizzo sono indicati nel bando o nella lettera di invito relativi alla gara indetta per il successivo affidamento a seguito della scadenza o della cessazione anticipata della gestione."

ter al decreto legge n. 16/2020<sup>17</sup> – che riguardano la posa condotte e nuova opera di presa idrica dal fiume Boite, nuovo impianto a fune a Cortina, parcheggio interrato Mottolino località Bondi, svincolo di Sassella, collegamento dei versanti con realizzazione di parcheggio presso stazione intermedia – in aggiunta agli altri già previsti agli Allegati I e I-bis, per i quali lo stesso può anche agire con gli ampi poteri di deroga ex art. 4, commi 2 e 3, decreto-legge n. 32/2019 (“Sblocca cantieri”).

Tanto premesso, e come confermato da altri articoli del decreto, emerge che la Società sembra operare come stazione appaltante e soggetto attuatore; dovrebbe, pertanto, assumere ruoli più “operativi” e non svolgere, tramite il suo amministratore delegato, anche la funzione di Commissario che, anche sulla base di regimi simili per grandi eventi, è preferibilmente attribuita ad un soggetto terzo che possa svolgere funzioni di supervisione, monitoraggio e in taluni casi anche finanziamento degli interventi, al fine di evitare che controllore e controllato finiscano per coincidere.

Si fa riferimento, ad esempio, agli eventi Expo Dubai 2021 e Osaka 2025, in cui è previsto che Commissario è soggetto diverso dalla centrale di committenza/soggetto attuatore individuato dalla norma o anche a quanto previsto per la bonifica del sito di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio, in cui il Commissario è il Sindaco di Napoli mentre il soggetto attuatore è Invitalia. Analogamente per l'emergenza Isola Ischia, in cui il Commissario è un soggetto diverso da quello che svolge le funzioni di stazione appaltante/soggetto attuatore (Comuni dell'Isola), anche se in alcuni casi la figura del Commissario può essere chiamata a svolgere il ruolo di stazione appaltante/soggetto attuatore.

L'Autorità in tal senso rileva che l'impianto così delineato, seppure con riferimento a specifici interventi, rischia di affidare all'amministratore delegato che svolge un ruolo di “esecutore” anche funzioni di indirizzo e controllo sugli interventi che è chiamato ad attuare.

Sebbene siano state richiamate espressamente alcune disposizioni “di garanzia”, come quelle relative alla trasparenza (d.lgs. n. 33/2013) e alle inconfirmità e incompatibilità degli incarichi (d.lgs. n. 39/2013), potrebbe essere opportuno prevedere ulteriori misure di controllo per la mitigazione dei rischi, ad esempio tramite una relazione periodica al Consiglio di amministrazione e/o ad altri soggetti istituzionali sulle attività svolte in qualità di commissario al Consiglio di amministrazione stesso.

Si segnala che l'Autorità ha già espresso, in passato, alcune considerazioni<sup>18</sup> sulla qualifica della Fondazione Milano Cortina come organismo di diritto pubblico e sulla necessità di prevedere che le procedure da questa aggiudicate rispettino i principi di trasparenza, parità di trattamento, concorrenza aperta e sana gestione procedurale, anche mediante applicazione delle disposizioni sulla digitalizzazione.

Sulla base di tali valutazioni, si propongono, dunque, i seguenti interventi emendativi.

---

<sup>17</sup> L'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 16 /2020 stabilisce, infatti, che: “Lo scopo statutario è la progettazione nonché la realizzazione, quale centrale di committenza e stazione appaltante, anche stipulando convenzioni con altre amministrazioni aggiudicatrici, del piano complessivo delle opere olimpiche, ....”.

<sup>18</sup> Si veda il documento trasmesso alle Commissioni parlamentari il 26 giugno 2024.

All'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 11 marzo 2020, n.16 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2020, n. 31, aggiungere dopo le parole "Lo scopo statutario è la progettazione, nonché la realizzazione, quale centrale di committenza e stazione appaltante, anche stipulando convenzioni con ~~altre amministrazioni aggiudicatrici~~, **altri soggetti qualificati ai sensi dell'articolo 63 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, del piano complessivo delle opere olimpiche, [...]**"

Tale specificazione servirebbe ad assicurare, almeno *pro futuro*, il ricorso a soggetti adeguati allo svolgimento delle attività di committenza.

All'articolo 3, comma 5- *ter* 1., del decreto-legge 11 marzo 2020 n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2020, n. 31, sostituire le seguenti parole: [...]"~~Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti antecedentemente...~~" con le parole "**Restano sottoposti alla normativa tempo per tempo vigente gli atti e i provvedimenti adottati, ivi compresi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente disposizione**" [...]

All' articolo 3, comma 5- *ter* 2., (introdotto dall'articolo 15, comma 1, lett. a) punto 2, del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73) del decreto-legge 11 marzo 2020 n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2020, n. 31, sostituire le seguenti parole: [...]"~~Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti antecedentemente...~~" con le parole "**Restano sottoposti alla normativa tempo per tempo vigente gli atti e i provvedimenti adottati, ivi compresi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente disposizione**" [...]

Dopo l'articolo 3, comma 5- *ter* 2., (introdotto dall'articolo 15, comma 1, lett. a) punto 2, del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73) del decreto-legge 11 marzo 2020 n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2020, n. 31, inserire il seguente comma 5-*ter* 3.: "**L'Amministratore delegato di cui al comma 5, lett. a), numero 2), ai fini del monitoraggio di cui al successivo comma 8, predispone una relazione trimestrale sugli interventi svolti ai sensi dei commi 5-*ter*, 5 *ter* 1. e 5 *ter* 2 da inviarsi tempestivamente al Comitato organizzatore e alla Società, che provvede alla pubblicazione sul proprio sito istituzionale.**"

All'articolo 3, comma 8, del decreto-legge 11 marzo 2020 n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2020, n. 31, aggiungere dopo le parole "La Società cura il monitoraggio costante dello stato di avanzamento delle attività di cui al comma 2,

**comma 5-ter, comma 5-ter 1, comma 5 ter 2.,** informandone periodicamente il Comitato Organizzatore.”

Si osserva, in via generale, che l'iscrizione di diritto della Società «Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.» nell'elenco di cui all'articolo 63, comma 1, del Codice dei contratti, disposto ai sensi dell'articolo 2, comma 2-*quinquies*, del decreto legge n. 16/2020, potrebbe non aver contribuito ad agevolarne l'attività, tenuto conto che la stessa è nata per uno scopo preciso e per una durata limitata nel tempo; in altri termini, in tali circostanze appare preferibile che società istituite per realizzare un determinato evento o scopo siano opportunamente assimilabili alle stazioni appaltanti non soggette a qualificazione che, come avviene per le strutture commissariali, possono svolgere, in autonomia – in base ai poteri riconosciuti dalla legge che le prevede – qualunque procedura<sup>19</sup>. Tale considerazione assume maggiore evidenza propria in vista dei poteri attribuiti all'amministratore delegato a cui sono riconosciute le funzioni di Commissario straordinario.

Si rappresentano, infine, ulteriori osservazioni di carattere generale in merito all'ausilio che potrebbe fornire la vigilanza collaborativa di ANAC.

Si ricorda che, negli anni, per la gestione di grandi eventi, calamità o situazioni eccezionali, o per la realizzazione di grandi infrastrutture - anche con i fondi del PNRR - si è opportunamente voluto prevedere l'intervento di ANAC attraverso forme di vigilanza collaborativa. Questo è certamente necessario per “compensare” le deroghe alla normativa ordinaria e gli speciali poteri riconosciuti al commissario, così da promuovere maggiore trasparenza delle procedure e prevenire i rischi di corruzione.

L'intervento di ANAC, inoltre, si è rivelato utile anche a fini acceleratori e di riduzione del contenzioso. Esso si sostanzia, infatti, nell'esame preventivo da parte dell'Autorità degli atti più significativi delle procedure, con pareri che vengono emessi in pochi giorni e consentono di evitare vizi procedurali, riducendo fino a quasi annullare il successivo contenzioso giurisdizionale.

Il supporto di ANAC, in ultimo, permette di individuare e prevenire i conflitti di interessi, le frodi, le infiltrazioni criminali, gli accordi illeciti tra operatori economici, la concentrazione di incarichi professionali in capo agli stessi soggetti in conseguenza della mancata applicazione del principio di rotazione; favorisce la buona gestione e, assicurando i funzionari incaricati delle procedure, può rivelarsi un efficace antidoto contro la c.d. “paura della firma”.

In tal senso, si richiama l'opportunità di prevedere il ricorso in via ordinaria, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla vigilanza collaborativa di ANAC *ex lege*, anche secondo quanto disposto dall'articolo 222, comma 3, lett. h), del nuovo Codice dei contratti pubblici, che estende il supporto dell'Autorità anche alla fase di esecuzione del contratto.

Roma, 9 giugno 2025

<sup>19</sup> Sul tema si rinvia alle indicazioni di ANAC: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/f8cf65b4-86d8-f4da-4a59-8a95f4c59637> .