

LUISS



Corso di laurea in Governo,
Amministrazione e Politica

Cattedra di Diritto Amministrativo

Gli appalti sottosoglia: l'evoluzione normativa del D.lgs. 36/2023 e applicazioni pratiche

Prof.ssa Marta Simoncini

Relatore

Prof. Aristide Police

Correlatore

Elisa Tanchi – Mart. 654282

Candidato

Anno Accademico 2024/2025

Sommario

<i>Introduzione</i>	3
CAPITOLO 1	5
<i>1.1 Introduzione</i>	6
<i>1.2 Il contesto normativo europeo e le nuove soglie comunitarie</i>	7
<i>1.3 I principi generali del Nuovo Codice: applicazioni generali e particolari agli appalti sotto soglia</i>	11
1.3.1 Il principio del risultato, della trasparenza e della pubblicità	11
1.3.2 Il principio di rotazione negli appalti sotto soglia	16
<i>1.4 La riforma delle procedure sotto soglia</i>	19
<i>1.5 Conclusione</i>	26
CAPITOLO 2	27
<i>2.1 Introduzione</i>	28
<i>2.2 Semplificazioni procedurali nell'affidamento diretto</i>	29
<i>2.3 La procedura negoziata e la flessibilità negoziale</i>	40
<i>2.4 Strumenti pro-concorrenziali per le PMI</i>	44
<i>2.5 Conclusione</i>	49
CAPITOLO 3	50
<i>3.1 Introduzione</i>	51
<i>3.2 Analisi di tre casi di studio: la metodologia e i KPI</i>	53
<i>3.3 L'Affidamento Diretto di Arti Puglia: la massima semplificazione operativa</i>	57
<i>3.4 L'Affidamento Diretto del Comune di Nuoro: equilibrio tra semplificazione e accessibilità procedurale</i>	60
<i>3.5 La Procedura Negoziata di Regione Sicilia: incongruenze e limiti applicativi</i>	62
<i>3.6 Conclusione: i tre casi a confronto</i>	64
<i>Conclusioni</i>	67
<i>Bibliografia</i>	68
<i>Sitografia</i>	71

Introduzione

Il sistema degli appalti pubblici italiano ha attraversato una trasformazione significativa con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che ha sostituito il precedente Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 50/2016)¹. Questa riforma, orientata alla semplificazione e all'efficienza delle procedure di affidamento, si inserisce in un contesto di modernizzazione amministrativa che coinvolge l'intero panorama europeo degli appalti pubblici.

Dal 1° gennaio 2024, le soglie degli appalti pubblici sono state ridefinite dai Regolamenti dell'Unione Europea (UE) n. 2495, 2496, 2497 e 2510 del 2023², che hanno determinato gli importi al di sopra dei quali gli appalti acquisiscono rilevanza europea e sono quindi soggetti alla normativa dell'UE. Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici ha recepito questi aggiornamenti, allineando le soglie applicabili agli appalti pubblici in Italia alla normativa europea e stabilendo un quadro normativo che si adatta alle disposizioni dell'Unione.

In questo contesto di riforma, gli appalti sotto la soglia di rilevanza europea assumono un'importanza particolare poiché rappresentando una quota significativa del mercato pubblico italiano. Tuttavia, sono stati tradizionalmente soggetti a procedure complesse che spesso risultavano sproporzionate rispetto al loro valore economico. Il nuovo Codice ha introdotto meccanismi più snelli di affidamento, prevedendo la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata o all'affidamento diretto, a seconda del valore e della natura dell'appalto. Le innovazioni più significative riguardano la semplificazione dei controlli e la riduzione dei tempi procedurali.

Tale riforma nasce dall'esigenza di rispondere alle richieste europee per la modernizzazione del sistema degli appalti pubblici. Le *Country Specific Recommendations* (CSR) dell'Unione Europea, emanate nel quadro del semestre europeo e del PNRR, avevano identificato nella complessità burocratica degli appalti italiani un ostacolo strutturale alla crescita economica e alla competitività del Paese.

Inserito in questa cornice di adeguamento alle richieste europee, il presente elaborato si propone di rispondere a una domanda di ricerca fondamentale per la valutazione dell'efficacia di questa riforma: *in che misura il nuovo regime dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023) e le relative modifiche della normativa degli appalti sotto soglia contribuiscono alla semplificazione delle procedure di aggiudicazione per gli operatori economici privati?*

L'indagine si sviluppa attraverso un'analisi sistematica che combina l'esame normativo con la verifica empirica, attraverso l'analisi di tre casi di studio, adottando un approccio *case-oriented* per verificare empiricamente l'efficacia delle semplificazioni introdotte dal D.Lgs. 36/2023. La metodologia

¹ Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *Codice dei contratti pubblici*, art. 95, in Gazzetta Ufficiale n. 91 del 19 aprile 2016.

² Regolamento delegato (UE) 2023/2495 della Commissione, del 15 novembre 2023, *che modifica la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione*; Regolamento delegato (UE) 2023/2496 della Commissione, del 15 novembre 2023, *che modifica la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie degli appalti di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione*; Regolamento delegato (UE) 2023/2497 della Commissione, del 15 novembre 2023, *che modifica la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie degli appalti di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione*; Regolamento delegato (UE) 2023/2510 della Commissione, del 15 novembre 2023, *che modifica la direttiva 2009/81/CE relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di alcuni appalti di lavori, forniture e servizi nei settori della difesa e della sicurezza*.

prevede l'utilizzo di un operatore economico costante come punto di osservazione per eliminare le variabili legate alla diversa struttura organizzativa delle imprese partecipanti. Il disegno di ricerca combina analisi qualitativa e quantitativa attraverso la triangolazione di diverse fonti di evidenza: esame documentale dei bandi di gara e raccolta dell'esperienza operativa dell'operatore coinvolto.

La selezione dei casi risponde a una logica di rappresentatività procedurale finalizzata a testare l'intero spettro delle innovazioni normative introdotte, configurandosi come *most likely cases* per verificare l'efficacia delle semplificazioni in contesti istituzionali strutturati. La ricerca si conclude con un'intervista strutturata che fornisce una prospettiva longitudinale per validare i dati quantitativi attraverso l'esperienza diretta degli operatori del settore.

Il primo capitolo fornisce il quadro teorico-normativo, analizzando l'evoluzione della disciplina europea e nazionale degli appalti sotto soglia, i principi generali del nuovo Codice e le specifiche innovazioni procedurali introdotte dall'articolo 50.

Il secondo capitolo approfondisce le semplificazioni procedurali dal punto di vista degli operatori economici, esaminando l'affidamento diretto, la procedura negoziata senza bando e gli strumenti pro-concorrenziali destinati alle piccole e medie imprese (PMI).

Il terzo capitolo rappresenta il focus empirico della ricerca, attraverso un'analisi di tre casi di studio che hanno coinvolto la società di consulenza Lattanzio KIBS, partner strategico della Pubblica Amministrazione nazionale che vanta un'*expertise* ventennale nel settore, con progetti attivi anche a livello europeo e internazionale.

I tre casi di studio selezionati sono: l'affidamento diretto di ARTI Puglia nell'ambito del programma INTERREG IPA South Adriatic, l'affidamento diretto del Comune di Nuoro per servizi socioassistenziali, e la procedura negoziata della Regione Sicilia per i programmi INTERREG Next Italia-Tunisia e INTERREG VI-A Italia-Malta.

L'analisi utilizza indicatori quantitativi, ovvero *Key Performance Indicators* (KPI) specifici: tempo di aggiudicazione, numero di documenti richiesti e personale coinvolto. L'obiettivo ultimo è verificare se le modifiche normative abbiano effettivamente prodotto una riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi procedurali, consentendo una maggiore operatività e competitività per gli operatori economici, o se invece alcune innovazioni abbiano generato nuove forme di complessità che contraddicono gli obiettivi dichiarati della riforma.

CAPITOLO 1

D.Lgs. 36/2023: La riforma tra normativa europea e disciplina nazionale degli appalti sotto soglia

1.1 Introduzione

Il presente capitolo si propone di fornire le basi normative e analitiche per rispondere alla domanda di ricerca dell'elaborato, esaminando criticamente le innovazioni introdotte dal nuovo Codice con particolare attenzione al loro impatto pratico sulla semplificazione procedurale. L'analisi si concentra specificamente sulla prospettiva degli operatori economici privati, valutando se le modifiche normative abbiano effettivamente ridotto la complessità burocratica e i costi di partecipazione alle gare pubbliche. Come evidenziato da Edoardo Giardino, il nuovo Codice riflette il tentativo di “superare l'idea di una legislazione esasperatamente vincolante e dettagliata, riflesso della nota sfiducia che l'ordinamento ha nutrito nei riguardi non solo dell'amministrazione, quanto degli operatori coinvolti”³. Si assiste così a un cambio di paradigma che valorizza la discrezionalità amministrativa e rimarca la priorità del buon andamento nel rapporto con l'imparzialità, traducendo in pratica il principio del risultato codificato all'art. 1 del nuovo Codice.

Il capitolo intende dunque fornire una valutazione critica e sistematica delle innovazioni introdotte dal nuovo Codice, verificando se l'obiettivo dichiarato di semplificazione si traduca in benefici concreti e misurabili per gli operatori economici privati, o se invece alcuni aspetti della riforma possano aver prodotto effetti controproducenti rispetto alle finalità perseguitate.

L'indagine si articola in tre aspetti fondamentali che costituiscono altrettanti paragrafi del capitolo. Il primo paragrafo analizza il quadro normativo europeo e nazionale sulla determinazione delle soglie di rilevanza europea. L'analisi mira a comprendere se l'adeguamento delle soglie agli standard dell'Accordo GPA (Government Procurement Agreement), ovvero l'accordo plurilaterale sugli appalti pubblici, base giuridica del diritto internazionale in materia di appalti redatto nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), abbia creato maggiori opportunità di semplificazione per gli operatori economici, evidenziando come l'approccio europeo si fondi sul paradosso apparente di introdurre nuovi obblighi come strumento per ridurre la complessità complessiva del sistema. Il secondo paragrafo esamina i principi generali che ispirano il nuovo codice e il principio di rotazione, che trova applicazione specifica nella disciplina degli appalti sotto soglia, focalizzandosi sul suo impatto sul contenzioso amministrativo, documentato dall'incremento dei ricorsi presso i TAR nel biennio 2024-2025. Infine, il terzo paragrafo analizza le riforme delle procedure sotto soglia. L'obiettivo è valutare se e come l'innalzamento delle soglie per l'affidamento diretto (fino a 150.000 euro per i lavori e 140.000 euro per servizi e forniture) e le modifiche alle procedure negoziate abbiano effettivamente semplificato l'accesso al mercato. Un focus sarà dedicato al paradosso emerso dall'introduzione di nuovi obblighi di trasparenza che, pur finalizzati alla tutela della concorrenza, rischiano di aumentare la complessità procedurale.

Tale analisi costituisce il fondamento teorico-normativo per l'approfondimento empirico che verrà sviluppato nei capitoli successivi della ricerca.

³ E. Giardino, *Gli affidamenti sotto soglia*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 3/2023.

1.2 Il contesto normativo europeo e le nuove soglie comunitarie

Il principale obiettivo del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023) consiste nell'assicurare la piena conformità della normativa italiana ai principi e alle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici. L'intento è di rafforzare il quadro giuridico nazionale attraverso un allineamento sistematico, garantendo così procedure più trasparenti, concorrenziali ed efficienti, coerenti con il modello normativo vigente a livello europeo.

Nell'incipit del D.Lgs. 36/2023, infatti, sono citate tre direttive europee. Le tre direttive di riferimento - 2014/23/UE (concessioni), 2014/24/UE (settori ordinari) e 2014/25/UE (settori speciali)⁴ - hanno introdotto principi innovativi che incidono direttamente sulla semplificazione per gli operatori economici. La direttiva 2014/23/UE mira ad armonizzare il quadro giuridico per l'aggiudicazione dei contratti di concessione. A differenza degli appalti, ovvero contratti pubblici con cui la Pubblica Amministrazione affida ad un soggetto terzo (detto appaltatore) l'esecuzione di prestazioni aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture, le concessioni sono contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto in virtù dei quali la Pubblica Amministrazione affida a un soggetto terzo (detto concessionario) lo svolgimento di attività da eseguire in favore dell'utenza collettiva⁵.

Nel Considerando n. 1 della direttiva si afferma che l'assenza di una chiara normativa che disciplini a livello europeo l'aggiudicazione dei contratti di concessione dà luogo a incertezza giuridica, ostacola la libera fornitura di servizi e provoca distorsioni nel funzionamento del mercato interno⁶. Dunque, nel 2014, per la prima volta viene creata una normativa europea dedicata esclusivamente alle concessioni, introducendone regole per l'aggiudicazione. Inoltre, si dà la definizione concessione di lavori e di servizi all'art. 5, comma 1, definita come un contratto a titolo oneroso con cui un'amministrazione affida a un operatore economico la gestione di servizi o lavori⁷. Infine, si stabiliscono le soglie di applicazione all'art. 8, comma 1, che sono pari a 5.186.000 euro⁸. La seconda direttiva, la 2014/24/UE, abroga la precedente direttiva comunitaria del 2004, direttiva 2004/18/CE, e riforma la disciplina degli appalti pubblici nel settore ordinario, introducendo, all'art. 67, il principio del miglior rapporto qualità/prezzo come criterio preferenziale rispetto al solo prezzo più basso⁹. Inoltre, all'art. 22 incentiva all'uso dell'e-procurement (gare elettroniche)¹⁰. Introducendo il principio del miglior rapporto qualità/prezzo come criterio preferenziale si consente agli operatori di valorizzare elementi qualitativi nell'offerta. Inoltre, i Considerando 52-53-54 della direttiva spiegano le ragioni dell'introduzione di tale procedura elettronica, presentandola esplicitamente come strumento di “*modernizzazione e semplificazione delle procedure*” ed evidenziandone trasparenza, efficienza e riduzione dei costi¹¹. Il Considerando 53 riconosce la necessità di una fase di transizione

⁴ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*; 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*; Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *sui settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali*.

⁵ Giuridicamente, *Qual è la differenza tra appalto e concessione?*, <https://www.giuridicamente.com/l/appalto-concessione/>.

⁶ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 94 del 28 marzo 2014.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ 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*, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 94 del 28 marzo 2014.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

per consentire a Stati e operatori di adattarsi¹² e il Considerando 54 afferma che l'adozione dell'e-procurement è fondamentale per promuovere l'accesso delle PMI, aumentare la concorrenza e favorire una gestione più sostenibile degli appalti pubblici. Infine, l'ultima direttiva, la 2014/25/UE, abroga la precedente direttiva del 2004, direttiva 2004/17/CE e regola le procedure d'appalto per gli enti operanti nei settori speciali (acqua, energia, trasporti e servizi postali), che storicamente sono soggetti a condizioni di concorrenza differenti¹³. Infatti, la legge n. 234 del 2012, all'art. 1, comma 1 afferma che tale legge disciplina il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea e garantisce l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea¹⁴. Tale norma è entrata in vigore il 19 gennaio 2013 e ha sostituito la precedente legge n. 11 del 2005, nota come "legge Buttiglione"¹⁵, introducendo il nuovo sistema di legge delega europea, con l'obiettivo di semplificare e razionalizzare il processo di recepimento delle direttive europee nell'ordinamento italiano, stabilendo scadenze precise per la presentazione delle leggi di delegazione europea: entro il 28 febbraio e, se necessario, entro il 31 luglio di ogni anno. L'obiettivo è garantire la coerenza tra la legislazione nazionale e quella dell'Unione Europea, in conformità con gli articoli 11 e 117 della Costituzione italiana e rafforzare la partecipazione delle istituzioni nazionali alla formazione delle decisioni europee, assicurando i principi di trasparenza, efficienza e leale collaborazione.

Questo approccio europeo alla semplificazione si fonda su un paradosso apparente: l'introduzione di nuovi obblighi, quali la digitalizzazione e la trasparenza, come strumento per ridurre la complessità complessiva del sistema. La sfida del legislatore italiano è stata quella di tradurre questa filosofia europea in un sistema normativo che garantisce effettivi benefici agli operatori economici, particolarmente per quanto riguarda gli appalti sotto soglia comunitaria, dove la discrezionalità nazionale è maggiore. L'emanaione del D.Lgs. 36/2023 ha quindi rappresentato l'occasione per adeguare il sistema italiano agli standard europei di semplificazione. Il nuovo Codice del 2023 non è stato adottato per recepire nuove e più recenti direttive europee, ma in attuazione della Legge delega n. 78/2022, secondo cui il Governo era delegato ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo che adeguasse la materia degli appalti pubblici al diritto europeo e che razionalizzasse e semplificasse la disciplina vigente¹⁶.

Le sopra citate direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, che costituiscono l'architettura normativa degli appalti pubblici, trovano la loro applicazione concreta attraverso i regolamenti dell'Unione Europea che definiscono le soglie di rilevanza e i relativi ambiti di applicazione.

Infatti, il Regolamento delegato (UE) 2023/2495¹⁷ modifica la sopra citata Direttiva 2014/24/UE riguardante le soglie degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori, nonché dei concorsi di progettazione. La disciplina riguarda dunque gli appalti pubblici classici.

Le modifiche riguardano le soglie di rilevanza europea per gli appalti pubblici.

¹² Ibidem.

¹³ Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sui settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, in Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L 94 del 28 marzo 2014.

¹⁴ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, *Disciplina della partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e all'attuazione degli atti dell'Unione europea*, art. 1, comma 1, in Gazzetta Ufficiale n. 302 del 28 dicembre 2012.

¹⁵ Legge 4 febbraio 2005, n. 11. *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, in Gazzetta Ufficiale n. 40 del 18 febbraio 2005.

¹⁶ Legge 21 giugno 2022, n. 78, *Delega al Governo in materia di contratti pubblici*, in Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2022.

¹⁷ Regolamento delegato (UE) 2023/2495 della Commissione, del 15 novembre 2023, che modifica la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L, 15.11.2023.

- All'articolo 4, lettera a) si aumenta la soglia per gli appalti di forniture e servizi da 5.382.000 euro a 5.538.000 euro;
- All'articolo 4, lettera b) si aumenta la soglia per gli appalti di forniture e servizi da parte di enti aggiudicatori centrali da 140.000 euro a 143.000 euro (si tratta in questo caso di enti non centrali);
- All'articolo 4, lettera c) si aumenta la soglia per gli appalti di lavori da 215.000 euro a 221.000 euro;
- All'articolo 13, comma 1, lettera a) si aumenta la soglia per i concorsi di progettazione da 5.382.000 euro a 5.538.000 euro;
- All'articolo 13, comma 1, lettera b) si aumenta la soglia per i concorsi di progettazione da parte di enti aggiudicatori centrali da 215.000 euro a 221.000 euro.

Invece, il Regolamento delegato (UE) 2023/2496 modifica la sopra citata Direttiva 2014/25/UE riguardante le soglie degli appalti pubblici nei settori speciali, ovvero acqua, energia, trasporti e servizi postali.

Le modifiche sono le seguenti:

- Articolo 15, lettera a): la soglia per gli appalti di forniture e servizi è aumentata da 431.000 euro a 443.000 euro;
- Articolo 15, lettera b): la soglia per gli appalti di lavori è aumentata da 5.382.000 euro a 5.538.000 euro¹⁸.

Le soglie sono dunque le stesse degli appalti classici di forniture e servizi.

Il Regolamento delegato (UE) 2023/2497¹⁹ modifica la sopra citata Direttiva 2014/23/UE riguardante le soglie delle concessioni. La modifica riguarda l'articolo 8, paragrafo 1, della Direttiva 2014/23/UE, che stabilisce la soglia per le concessioni, che aumenta da 5.382.000 euro a 5.538.000 euro.

Infine, il Regolamento delegato (UE) 2023/2510 modifica la Direttiva 2009/81/CE relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di alcuni appalti di lavori, forniture e servizi nei settori della difesa e della sicurezza.

Le modifiche sono contenute:

- Nell'articolo 8, lettera a), in cui si aumenta la soglia per gli appalti di forniture e servizi da 431.000 euro a 443.000 euro;
- Nell'articolo 8, lettera b), in cui si aumenta la soglia per gli appalti di lavori da 5.382.000 euro a 5.538.000 euro²⁰.

Le soglie sono uguali a quelle di appalti per lavori, forniture e servizi in altri settori.

Tali regolamenti delegati del 2023 n. 2495, 2496, 2497 e 2510 hanno modificato la Direttiva 2009/81/CE e le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE per adeguare le soglie europee

¹⁸ Regolamento delegato (UE) 2023/2496 della Commissione, del 15 novembre 2023, *che modifica la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie degli appalti di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione*, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L, 15.11.2023.

¹⁹ Regolamento delegato (UE) 2023/2497 della Commissione, del 15 novembre 2023, *che modifica la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie degli appalti di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione*, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L, 15.11.2023.

²⁰ Regolamento delegato (UE) 2023/2510 della Commissione, del 15 novembre 2023, *che modifica la direttiva 2009/81/CE relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di alcuni appalti di lavori, forniture e servizi nei settori della difesa e della sicurezza*, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L, 16.11.2023.

agli importi stabiliti nell'accordo sugli appalti pubblici, modificato nel quadro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

L'accordo plurilaterale sugli appalti pubblici (Government Procurement Agreement, GPA) è infatti la base giuridica del diritto internazionale in materia di appalti pubblici ed è stato redatto nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Il GPA è un accordo plurilaterale di tipo preferenziale e conta attualmente 22 parti che comprendono 49 membri dell'OMC, di cui 27 Stati membri dell'UE. L'accordo coinvolge le principali economie mondiali: tra gli stati membri ci sono gli Stati Uniti, l'Unione Europea, il Regno Unito, il Giappone, il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda, la Svizzera, la Norvegia, l'Islanda, il Liechtenstein, Singapore, Hong Kong, Taiwan, la Corea del Sud, Israele, il Cile, la Colombia e diversi altri paesi che insieme rappresentano una quota significativa del commercio mondiale degli appalti pubblici.

Il valore annuale degli appalti pubblici coperti dal GPA è stato stimato dal segretariato dell'OMC a più di 1.700 miliardi di dollari²¹. Di conseguenza, tali accordi contribuiscono alla liberalizzazione e all'espansione del commercio mondiale.

L'adesione al GPA denuncia, infatti, l'impegno di un paese a garantire trasparenza, concorrenza e non discriminazione negli appalti pubblici sopra certe soglie e ad aprire determinati mercati agli operatori economici di altri Paesi aderenti²². L'Accordo GPA prevede soglie espresse in DSP (Diritti Speciali di Prelievo, ovvero una valuta internazionale usata dal FMI – Fondo Monetario Internazionale). Queste soglie devono essere convertite in euro e rivalutate ogni due anni, tenendo conto delle variazioni dei tassi di cambio²³. I diritti speciali di prelievo (DSP, o in inglese SDR, Special Drawing Rights) sono una valuta teorica utilizzata come unità di conto dal Fondo Monetario Internazionale (FMI)²⁴. Essa viene calcolata da un paniere di valute internazionali.

L'Accordo GPA stabilisce una soglia per i lavori pubblici pari a 5 milioni di DSP. Se 1 DSP = 1,1076 euro (secondo il tasso medio OMC), la soglia in euro diventa di circa 5.538.000. Essa è infatti la soglia comunitaria stabilita dai regolamenti delegati UE del 2023 n. 2495, 2496, 2497 e 2510. L'Unione Europea ha dunque aggiornato le soglie in base alla nuova conversione del valore DSP-euro.

Di seguito, una tabella riassuntiva delle soglie attuali degli appalti:

Tabella 1. Soglie attuali degli appalti

Tipologia di appalto	Soglie comunitarie (settori ordinari)	Soglie comunitarie (settori speciali)
Appalti di lavori	5.538.000 euro	5.538.000 euro
Appalti di forniture e servizi	143.000 euro	443.000 euro
Concessioni	5.538.000 euro	-

²¹ SECO – Segretariato di Stato per l'Economia, *Accesso ai mercati internazionali*, <https://www.pagopa.it/it/prodotti-e-servizi/piattaforma-digitale-nazionale-dati/>.

²² World Trade Organization, *Agreement on Government Procurement (GPA)*, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_overview_e.htm.

²³ World Trade Organization – Government Procurement, *Notification of national implementing legislation*, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/notnat_e.htm.

²⁴ Glossario Banco BPM, *Diritti speciali di prelievo (DSP)*, <https://www.bancobpm.it/magazine/glossario/dsp-diritti-speciali-di-prelievo/>.

1.3 I principi generali del Nuovo Codice: applicazioni generali e particolari agli appalti sotto soglia

Gli appalti sotto soglia sono contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il cui valore è inferiore alle soglie stabilite dalla normativa europea. Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici ha introdotto importanti modifiche per questa tipologia di appalti, alzando significativamente i limiti per gli affidamenti diretti e semplificando le procedure di selezione degli operatori economici.

Il nuovo Codice disciplina la materia degli appalti sotto soglia nella Parte I del Libro II, attraverso gli articoli 48-55. Come ha evidenziato Giardino, questa impostazione segna una differenza rispetto al precedente D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, la cui disciplina non era sistematizzata in un'unica parte, ma risultava invece frammentata e distribuita in diverse disposizioni del Codice²⁵.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici si fonda su una serie di principi generali di derivazione costituzionale, alcuni tipici del diritto amministrativo come la trasparenza, la pubblicità e l'imparzialità, altri di carattere più ampio quali l'efficacia, l'efficienza, l'economicità e il principio del risultato, configurando un sistema integrato di regole volte a garantire il buon andamento e la legalità dell'azione amministrativa nel settore degli appalti pubblici. Infatti, il D.Lgs 36/2023 si apre con l'analisi di 12 principi generali di derivazione costituzionale. Il principio che si applicano specificamente agli appalti sotto soglia è il principio di rotazione, che tuttavia si interseca con altri principi di applicazione generale, quali risultato, trasparenza e pubblicità.

1.3.1 Il principio del risultato, della trasparenza e della pubblicità

Il principio del risultato è disciplinato dall'art. 1 del nuovo Codice, secondo cui le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto qualità e prezzo. Questo principio è strettamente legato alla trasparenza, meglio esplicitata nell'art. 29 del D.Lgs.²⁶

Il principio della trasparenza assume rilevanza centrale nel nuovo Codice, perché funzionale alla massima semplificazione e velocità nell'applicazione delle regole del codice e perché ne assicura la piena verificabilità, intesa come “accountability”, cioè responsabilità per i risultati conseguiti. Secondo l'ANAC, non viene perseguito un risultato “purché sia”, ma un risultato “virtuoso”, che accresca la qualità dell'azione amministrativa, ne diminuisca i costi e aumenti la produttività²⁷. Infatti, l'attuazione del principio del risultato produce altri principi generali alla base del nuovo Codice e dell'azione amministrativa in generale, quali buon andamento, efficacia, efficienza ed economicità. Il risultato deve essere perseguito nell'interesse della comunità e per raggiungere gli obiettivi dell'Unione europea.

²⁵ E. Giardino, *Gli affidamenti sotto soglia*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 3/2023.

²⁶ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

²⁷ ANAC (2023), *Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici: Principi generali e principali novità*, <https://www.anticorruzione.it/en/-/appalti-sotto-soglia-e-subappalto-le-novit%C3%A0-del-codice-analisi-dei-principi-generalii-della-legge>.

Un altro principio complementare alla trasparenza è il principio di pubblicità, disciplinato dall'art. 3, comma 1 del nuovo Codice²⁸.

Questi principi combinati impongono alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di rendere quanto più visibile e controllabile dall'esterno il proprio operato, per permettere una valutazione sulla legalità dell'azione amministrativa e per incentivare la partecipazione degli operatori economici alle procedure di evidenza pubblica²⁹.

Secondo parte della dottrina, il sopra citato art. 29 ha la finalità di combattere la corruzione in tale delicato ambito dell'economia, introducendo un obbligo, stringente in capo al soggetto che effettua la gara, di pubblicazione di un atto amministrativo con cui vengono rese pubbliche tutte le decisioni che hanno ad oggetto la gara ed i concorrenti che vi prendono parte.

Infatti, secondo l'art. 29, per garantire la possibilità di proporre ricorso è previsto un obbligo specifico di pubblicità degli atti. Entro due giorni dall'adozione, devono essere pubblicati sia il provvedimento che dispone le esclusioni dalla procedura di affidamento, sia quello che riguarda le ammissioni, a seguito della verifica della documentazione prodotta dagli operatori. Tale verifica è volta ad accertare: l'assenza delle cause di esclusione previste dall'art. 80 del Codice dei contratti pubblici; la presenza dei requisiti di ordine economico-finanziario e tecnico-professionale richiesti dalla legge di gara.³⁰.

Questa parte dell'art. 29 impone di dare contezza dei risultati della gara (in questo caso del possesso o meno dei requisiti dei concorrenti) all'esterno, al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120, comma 2-bis. La ratio della norma ha dunque il fine di tutelare l'interesse legittimo dei concorrenti.

L'interesse legittimo è una posizione giuridica *relativa*, correlata all'esercizio del potere pubblico e riconosciuta a determinati soggetti in specifici rapporti con l'amministrazione. Infatti, l'interesse legittimo si basa sulla *relazionalità*: non si tratta di una situazione soggettiva autonoma, ma di una posizione giuridica la cui esistenza dipende dalla presenza e dall'esercizio del potere amministrativo. A differenza dei diritti reali, che sussistono indipendentemente dalla volontà o dal comportamento altrui, l'interesse legittimo emerge solo in presenza di un'attività amministrativa, potenzialmente incidente su una sfera giuridica soggettiva (come in questo caso)³¹.

Secondo parte della dottrina, l'interesse legittimo è una forma di tutela dell'individuo rispetto al potere pubblico, diversa rispetto al diritto soggettivo, ed è infatti proprio il concetto di tutela alla base dell'art. 29 del nuovo Codice.

Nella fase del processo di gara, l'operatore economico possiede due diversi tipi di interesse legittimo. Il primo è l'interesse legittimo pretensivo (di pretesa del bene della vita) nei confronti della Pubblica Amministrazione, affinché quest'ultima escluda un concorrente nel caso in cui uno di questi non sia in possesso dei requisiti di carattere tecnico/professionale e economico/finanziario oltre che quelli di carattere generale. Il secondo tipo è l'interesse legittimo oppositivo (di difesa del bene della vita) nei confronti della Pubblica Amministrazione, affinché quest'ultima non lo escluda nel caso in cui

²⁸ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022*, n. 78, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

²⁹ Dimatteo, D., & Protto, M. (2024). *Articolo 3. Principio dell'accesso al mercato*. Giuffrè Francis Lefebvre. <https://ius-giuffrefl-it.bibliopass.unito.it/dettaglio/10722700/art-3-principio-dellaccesso-al-mercato>.

³⁰ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022*, n. 78, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

³¹ Ibidem.

vengano rilevati a suo carico la mancanza di uno dei requisiti per la partecipazione alla gara e nello specifico un requisito di carattere tecnico/professionale e/o uno di carattere economico/finanziario oltre che quelli di carattere generale³².

In questa particolare fattispecie, l'operatore economico potrà fare ricorso al giudice amministrativo, essendo titolare di un interesse legittimo di tipo pretensivo, che si verifica quando il privato avanza una pretesa nei confronti della Pubblica Amministrazione, la quale emette un provvedimento conclusivo di riconoscimento della pretesa o di diniego³³. Inoltre, egli è titolare di un interesse legittimo oppositivo, che si verifica quando la Pubblica Amministrazione adotta un provvedimento di compressione della sfera giuridica del cittadino, il quale vanta l'interesse a preservare la situazione precedente³⁴.

Nel Codice precedente, il concorrente, per poter impugnare l'atto amministrativo della PA con il quale si rendevano pubbliche le risultanze di gara avrebbe dovuto impugnare l'atto amministrativo con il quale si formalizzava la graduatoria e la conseguente aggiudicazione provvisoria alla quale seguiva l'aggiudicazione definitiva. Ora, il nuovo Codice ha previsto più momenti, rispetto alla normativa precedente, in cui i soggetti preposti a presiedere alle diverse fasi della gara devono interrompere la seduta di gara e predisporre un atto amministrativo all'interno del quale dare notizia dei risultati della singola fase di gara³⁵.

Quindi, nel precedente Codice non esisteva un sistema di impugnazione anticipata per le singole fasi procedurali e i concorrenti dovevano attendere l'aggiudicazione definitiva per poter contestare anche vizi relativi alle fasi preliminari: tutti i vizi procedurali potevano essere fatti valere solo al momento dell'aggiudicazione definitiva, con conseguente ritardo nella risoluzione delle controversie e maggiore complessità probatoria, poiché chi faceva ricorso doveva ricostruire a posteriori tutti i vizi delle diverse fasi procedurali.

Prima della riforma, la responsabilità del personale veniva quindi intesa come responsabilità di violazione delle norme. Il principio del risultato, invece, presuppone che la valutazione avvenga in funzione del risultato concreto raggiunto e non per la mera applicazione delle norme.

L'implementazione pratica di questi principi si concretizza nelle procedure di gara disciplinate dall'art. 30 del nuovo Codice, dove l'art. 29 assume un ruolo cruciale nel garantire che trasparenza e pubblicità si traducano in effettiva tutela processuale per tutti i soggetti partecipanti.

La fase iniziale della procedura di gara prevede la predisposizione del materiale tecnico/amministrativo da parte degli uffici dell'amministrazione, per definire l'oggetto dell'appalto. La stazione appaltante predispone poi la determina a contrattare che contiene tutti gli elementi dell'appalto e le istruzioni alla Centrale Unica di Committenza (CUC) al fine porre in essere la gara³⁶.

La fase successiva della procedura di gara prevede che la CUC prepari tutti i documenti e, ove previsto, li pubblichi³⁷. I soggetti economici che intendono partecipare alla gara presentano entro la data di scadenza la loro offerta, che consiste nell'invio di un plico contenente tre buste; busta A -

³² Bruni, M. (2025). *Articolo 29 del Codice dei Contratti: la trasparenza che rende lenti*. Il Diritto Amministrativo, Ingolstag: <https://www.ildirittoamministrativo.it/codice-dei-contratti-la-trasparenza-che-rende-lenti/stu406>.

³³ Altalex (2025), Guida: Interesse legittimo, <https://www.altalex.com/guide/interesse-legittimo>.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Bruni, M. (2025). *Articolo 29 del Codice dei Contratti: la trasparenza che rende lenti*. Il Diritto Amministrativo, Ingolstag: <https://www.ildirittoamministrativo.it/codice-dei-contratti-la-trasparenza-che-rende-lenti/stu406>.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

documentazione amministrativa; busta B - documentazione tecnica; busta C - offerta economica. Successivamente, in una seduta pubblica il Responsabile Unico di Progetto (RUP) o il Responsabile della CUC apre la busta A - documentazione amministrativa e verifica che tutti i concorrenti siano in possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli di carattere economico/finanziario oltre che quelli di carattere tecnico/professionali. In caso positivo, si passa alle fase successiva, altrimenti viene attivata la procedura di soccorso istruttorio per permettere al concorrente di integrare o completare la documentazione mancante³⁸. Durante una ulteriore seduta pubblica viene aperta la busta B - documentazione tecnica e la commissione giudicatrice valuta le offerte ed assegna i punteggi. In un'altra seduta pubblica la commissione giudicatrice legge i punteggi assegnati alle diverse offerte tecniche presentate dai concorrenti e legge le offerte economiche. Infine, viene redatta una graduatoria sulla base dei punteggi e successivamente una proposta di aggiudicazione ed a seguito delle verifiche in capo all'aggiudicatario, viene decretata la sua aggiudicazione definitiva³⁹.

Le gare d'appalto possono essere suddivise in due macro gruppi: le gare con procedure aperte distinte da quelle con procedure negoziate e le gare aggiudicate con l'"offerta economicamente più vantaggiosa" (OEPV) distinte da quelle aggiudicate al "prezzo più basso"⁴⁰. Inoltre, tutte le procedure si possono dividere tra procedure bifasiche e procedure trifasiche.

Le gare con procedura bifasica presentano due sedute di gara: la prima per il controllo della documentazione amministrativa e la seconda per l'analisi dell'offerta economica. Rientrano in questa categoria le gare aggiudicate con il criterio del prezzo più basso. Le gare con procedura trifasica hanno invece tre sedute di gara: la prima per il controllo della documentazione amministrativa, la seconda relativa alla valutazione ed assegnazione dei punteggi per l'offerta tecnica e la terza per l'analisi dell'offerta economica. Rientrano in questa categoria le gare aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)⁴¹.

Il criterio del prezzo più basso si applica alle gare con procedura bifasica. Nel nuovo Codice questo si verifica in situazioni limitate ed adeguatamente motivate, poiché il legislatore ha preferito indirizzare verso un utilizzo massivo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La ratio è che la valutazione complessiva dell'offerta presentata dal concorrente tenga conto soprattutto dell'offerta tecnica e dunque della qualità del prodotto che l'operatore economico offre alla Pubblica Amministrazione⁴². In questa tipologia di gara le fasi della stessa si riducono a due. In particolare, la commissione si riunisce in seduta pubblica ed effettua la lettura del numero delle offerte presentate e inizia l'analisi del contenuto della busta A - documentazione amministrativa. Alla fine di questa fase il presidente del seggio di gara si può trovare in due distinte situazioni. La prima ipotesi è che tutti i concorrenti hanno presentato la documentazione richiesta per cui sono ammessi alla fase successiva. La seconda ipotesi è che uno o più concorrenti hanno presentato documentazione incompleta per cui necessita dell'attivazione del soccorso istruttorio⁴³. Nella seduta successiva possono presentarsi, di nuovo, due situazioni. La prima è che i concorrenti ai quali era stato chiesto di integrare o completare la loro documentazione hanno inoltrato ciò che era stato richiesto e vengono così ammessi alla fase successiva. Altrimenti, i concorrenti ai quali era stato chiesto di integrare o completare la loro documentazione non hanno inoltrato ciò che era stato richiesto per cui si procede alla loro esclusione dalla gara⁴⁴.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

È in questa fase che trova applicazione il nuovo articolo 29⁴⁵.

Solitamente accade che il presidente del seggio di gara interrompe la seduta ed incarica il personale dell'ufficio di redigere un verbale di gara con l'elenco dei concorrenti ammessi e quelli esclusi e, successivamente, fa predisporre una determina, che deve essere pubblicata sull'albo pretorio e sulla sezione “Amministrazione Trasparente” di cui al D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Inoltre, si dovrà provvedere a comunicare ai concorrenti con le modalità di cui all'articolo 5-bis del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione Digitale.

Il concorrente che partecipa alla gara, in questa fase, può trovarsi in due diverse condizioni per le quali potrebbe voler ricorrere al giudizio dei giudici amministrativi. La prima è l'esclusione dalla procedura perché privo dei requisiti richiesti dalla stazione appaltante. In questo caso, si appella ai giudici affinché questi annulli il provvedimento con il quale viene escluso. La seconda ipotesi è che sia ammesso un concorrente il quale, secondo tale concorrente, non è in possesso dei requisiti richiesti, per cui si richiede l'intervento dei giudici per annullare il provvedimento di ammissione del concorrente.

La procedura del ricorso presso il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) competente per territorio prevede, secondo l'art. 120, comma 2.bis del Codice del Processo Amministrativo⁴⁶, che il provvedimento che dispone le esclusioni e le ammissioni alla procedura di affidamento, a seguito della verifica dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali, deve essere impugnato entro un termine di trenta giorni dalla sua pubblicazione sul profilo del committente della stazione appaltante, come previsto dall'art. 29, comma 1, del nuovo Codice. La mancata impugnazione entro tale termine comporta la decadenza dalla possibilità di far valere, in seguito, l'illegittimità derivata degli ulteriori atti della procedura di affidamento⁴⁷.

Successivamente, la commissione si riunisce nuovamente in seduta pubblica per effettuare l'apertura delle buste dell'offerta economica, che consistono nell'indicazione di un elemento numerico che corrisponde al prezzo esatto al cui il concorrente fornirà il servizio o in un numero che corrisponde alla percentuale di ribasso applicata dal concorrente sulla base d'asta fornita dalla stazione appaltante⁴⁸. Alla fine della seduta il Presidente della commissione stila una graduatoria.

Per quanto riguarda le gare con procedura trifasica, solitamente l'aggiudicazione avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e la procedura è simile a quella sopra descritta.

Nella prima fase, quella cioè di verifica della documentazione amministrativa, non sono presenti differenze.

Invece, il processo di valutazione dell'offerta tecnica viene posto in essere da una commissione giudicatrice di tecnici esperti nella materia oggetto dell'appalto, composta da 3 o 5 membri. Solitamente, due membri (o quattro) della commissione sono dipendenti della stazione appaltante, estranei alla procedura di gara, mentre il Presidente, estraneo alla stazione appaltante, viene estratto

⁴⁵ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

⁴⁶ Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, *Codice del processo amministrativo*, in Gazzetta Ufficiale n. 151 del 30 luglio 2010.

⁴⁷ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

⁴⁸ Bruni, M. (2025). *Articolo 29 del Codice dei Contratti: la trasparenza che rende lenti*. Il Diritto Amministrativo, Ingolstag: <https://www.ildirittoamministrativo.it/codice-dei-contratti-la-trasparenza-che-rende-lenti/stu406>.

da una serie di nominativi indicati dall'ordine professionale a cui egli appartiene⁴⁹. La commissione si riunisce, in seduta riservata, per valutare ogni offerta, sulla base dei criteri indicati dal RUP.

Prima dell'entrata in vigore del nuovo articolo, subito dopo l'analisi della documentazione amministrativa e l'ammissione dei concorrenti alla fase successiva, venivano aperte anche le buste delle offerte economiche e si procedeva poi con la redazione della graduatoria. Inoltre, in caso di esclusione di uno dei concorrenti, l'estromissione veniva formalizzata mediante apposita determina, pubblicata secondo le modalità previste, e venivano effettuate tutte le comunicazioni ai concorrenti, come stabilito dall'art. 79 del Vecchio Codice dei Contratti (D.Lgs. 163/2006).⁵⁰.

Parte della dottrina si è interrogata se imporre la redazione di un atto amministrativo con obbligo di pubblicità, sia l'unica soluzione possibile per aumentare la tutela dei concorrenti. Nel tempo si sono sviluppati due orientamenti. Il primo sostiene che anche in assenza della pubblicità ma in presenza di uno dei rappresentanti del concorrente alle sedute si fonda la data da cui far decorrere il termine per la proposizione del ricorso⁵¹.

Il secondo, invece, prevede che in assenza della pubblicità ed in presenza, in una delle sedute, di un rappresentante di uno dei concorrenti, il termine per la presentazione dell'eventuale ricorso decorre comunque dalla pubblicazione dell'atto.

Si sono susseguite poi una serie di sentenze che hanno affrontato il tema e hanno dato una parziale risposta. Secondo i giudici del TAR Piemonte⁵², infatti, il termine per il ricorso decorre, in linea generale, dalla pubblicazione dei verbali sul profilo del committente, in quanto è da quel momento che si acquisisce piena conoscenza del provvedimento e delle sue motivazioni⁵³. Tuttavia, la decorrenza effettiva scatta solo quando l'interessato comprende chiaramente gli elementi che rendono il provvedimento lesivo dei suoi diritti.

Secondo una parte della dottrina, il nuovo art. 29 attribuisce all'ufficio appalti o alla CUC una lunga serie di obblighi che, invece di ridurre, allungano ulteriormente i tempi della gara, senza però garantire ai concorrenti maggiore tutela⁵⁴.

Ad esempio, nel 2016 le gare poste in essere dalla Pubblica Amministrazione nei settori di lavori, servizi, forniture sono state 115.683. Questo numero corrisponde agli atti amministrativi che si sono dovuti produrre in aggiunta per pubblicizzare all'esterno i risultati della fase di ammissione o esclusione dei concorrenti della gara.

1.3.2 Il principio di rotazione negli appalti sotto soglia

Per quanto riguarda il principio di rotazione, che si applica specificamente alle procedure sotto soglia oggetto di analisi di questo elaborato, esso è espressamente disciplinato dall'art. 49 del nuovo Codice, che ne definisce l'ambito di applicazione e le condizioni di deroga. Tale articolo, infatti, afferma che tutti gli affidamenti avvengono nel rispetto del principio di rotazione, il quale può essere derogato per

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² TAR Piemonte, sez.II, sent. n. 262 del 26 febbraio 2018.

⁵³ Bruni, M. (2025). *Articolo 29 del Codice dei Contratti: la trasparenza che rende lenti*. Il Diritto Amministrativo, Ingolfsstag: <https://www.ildirittoamministrativo.it/codice-dei-contratti-la-trasparenza-che-rende-lenti/stu406>.

⁵⁴ Ibidem.

gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro⁵⁵. Ora non è più vietato il rinvito dell’“operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento”, ma soltanto il rinvito del “contraente uscente”, ossia del soggetto che ha conseguito la precedente aggiudicazione⁵⁶. Il comma 2 dell’art. 49 vieta infatti l’affidamento diretto o l’aggiudicazione a favore del contraente uscente nei casi in cui si verifichino due affidamenti consecutivi riguardanti una commessa nello stesso settore merceologico, categoria di opere o settore dei servizi. La norma non prevede, come invece fanno le Linee Guida ANAC n. 4, un riferimento temporale ai “tre anni solari”, né indica un altro intervallo di tempo specifico⁵⁷. Di fatto, il contraente uscente deve “saltare un turno” (due affidamenti consecutivi) prima di poter ottenere un nuovo incarico dalla stessa stazione appaltante.

Il comma 3 dell’art. 49 consente alla stazione appaltante, tramite apposito regolamento, di suddividere gli affidamenti in fasce basate sul valore economico, applicando quindi il principio di rotazione agli affidamenti appartenenti alla stessa fascia, mentre il comma 4 introduce, in parte in deroga rispetto alle Linee Guida n. 4, la possibilità di derogare al divieto di reinvito del contraente uscente, purché siano contemporaneamente soddisfatti tre requisiti specifici:

- la struttura del mercato;
- l’effettiva mancanza di alternative;
- la corretta esecuzione del precedente contratto⁵⁸.

L’appalto può quindi essere affidato nuovamente al contraente uscente solo se sussistono congiuntamente tutti questi requisiti, che devono essere considerati come “concorrenti e non alternativi” e devono essere esplicitamente motivati nella documentazione della procedura.

Per quanto riguarda il principio di rotazione, è importante sottolineare che la stazione appaltante ha l’obbligo di fornire una motivazione adeguata nel caso in cui intenda derogare a tale principio. A tal proposito, il MIT, con il parere n. 2084 del 29 giugno 2023, ha ribadito che “per poter derogare al principio di rotazione, i requisiti previsti dal comma 4 dell’art. 49 devono essere concorrenti e non alternativi⁵⁹”. Si rende dunque necessaria una verifica concreta e specifica. Di conseguenza, secondo l’ANAC, la redazione di un regolamento interno in cui stabilire un numero “soglia” di operatori economici, sotto il quale possa ritenersi dimostrata la scarsa concorrenzialità del mercato con conseguente possibilità di rinvitare l’Operatore Economico uscente che ha svolto un’accurata esecuzione del precedente contratto non contrasta con le previsioni normative⁶⁰. Tale argomentazione è stata esplicitata dallo stesso ANAC nel parere reso in funzione consultiva n. 58/2023.

Tale principio nasce per garantire la libera concorrenza nelle procedure di gara e per evitare che uno stesso operatore economico possa ottenere ripetutamente gli stessi incarichi e quindi stabilire un rapporto esclusivo con l’ente⁶¹. Nel precedente Codice il principio di rotazione era più stringente: era necessario dare adeguata motivazione in caso di affidamento o reinvito del soggetto economico aggiudicatario. Il nuovo Codice, invece, liberalizza il principio di rotazione, attribuendo maggiore discrezionalità delle amministrazioni. Infatti, ora non è più presente il divieto di reinvito

⁵⁵ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ BibLus (2025), *Il principio di rotazione nel nuovo codice appalti*, <https://biblus.acca.it/il-principio-di-rotazione-nel-nuovo-codice-appalti/>.

dell'operatore economico che era stato invitato a una precedente gara ma non aveva ottenuto l'affidamento⁶².

⁶² Ibidem.

1.4 La riforma delle procedure sotto soglia

La disciplina del principio di rotazione descritta nel precedente paragrafo si inserisce in un più ampio disegno di riforma delle procedure sotto soglia, che trova la sua concreta articolazione nell'art. 50 del nuovo Codice, il quale ridisegna il sistema degli affidamenti introducendo soglie più elevate per l'affidamento diretto e prevedendo modalità semplificate di selezione degli operatori economici.

Infatti, nell'art. 50, per quanto riguarda i lavori, si prevede:

- l'affidamento diretto fino a 150.000 euro;
- la procedura negoziata senza bando, con consultazione di 5 operatori economici, per i lavori di importo fino a 1 milione di euro;
- la procedura negoziata senza bando, con consultazione di 10 operatori economici, per i lavori di importo fino a soglia⁶³.

Per quanto riguarda servizi e forniture, si prevede:

- l'affidamento diretto fino a 140.000 euro;
- la procedura negoziata senza bando, con consultazione di 5 operatori economici, per i servizi/fornitura fino a soglia di rilevanza europea⁶⁴.

È importante sottolineare che per lavori di importo tra 1 milione e 5.382 milioni di euro rimane sempre possibile ricorrere alla gara ad evidenza pubblica, senza obbligo di motivazione specifica.

Quindi, per lavori di importo inferiore a 150.000 euro si parla di “affidamento diretto”, così come per servizi e forniture di importo inferiore a 140.000 euro, mentre si considerano “procedura negoziata senza bando”, i lavori tra i 500.000 e 1 milione di euro; i lavori tra 1 milione di euro e le soglie del sopra citato art. 14; i servizi e forniture tra 140.000 euro⁶⁵.

Il passaggio dal D.Lgs. 50/2016 al D.Lgs. 36/2023 ha comportato le seguenti modifiche principali:

Tabella 2. Soglie di affidamento e procedura negoziata nel 2016 e ora

ASPETTO	PRIMA (2016)	ORA (2023)
Affidamento diretto lavori	fino a 40.000€	fino a 150.000€
Affidamento diretto servizi/forniture	fino a 40.000€	fino a 140.000€
Procedura negoziata lavori	fino a 350.000€	fino a 1.000.000€
Procedura negoziata servizi	fino a 221.000€	fino a soglia UE

La principale semplificazione riguarda le modalità di affidamento. Infatti, si alzano notevolmente le soglie per l'affidamento diretto, che prima erano fino a 40.000 euro e ora sono fino a 150.000 euro per lavori e fino a 140.000 euro per servizi e forniture. Nel 2016, oltre tali soglie, era previsto l'obbligo di procedure negoziate con inviti, mentre dal 2023, se si supera la soglia è prevista la procedura negoziata senza bando fino a 5.382.000 euro per lavori, con almeno 5 inviti (lavori) o 3 (servizi/forniture)⁶⁶.

⁶³ BibLus (2025), *Nuovo codice appalti: le procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione*, <https://biblus.acca.it/nuovo-codice-appalti-le-procedure-di-affidamento-e-i-criteri-di-aggiudicazione/>.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Lapam Confartigianato Imprese (2023, 6 aprile), *Cosa cambia con il nuovo Codice degli appalti*, <https://www.lapam.eu/notizie/normative/cosa-cambia-con-il-nuovo-codice-degli-appalti/>.

Per quanto riguarda la procedura negoziata senza bando, nel 2016 era limitata a importi fino a 350.000 euro per lavori e 221.000 euro per servizi e forniture, mentre dal 2023 è consentita fino a 1.000.000 euro, previa consultazione di almeno 5 operatori⁶⁷. Per importi superiori a 1.000.000 euro e fino alla soglia comunitaria, è prevista la consultazione di almeno 10 operatori.

Secondo Giardino, l'innalzamento delle soglie per il ricorso all'affidamento diretto costituisce un segnale evidente di maggiore fiducia riposta dal legislatore nelle stazioni appaltanti⁶⁸. Ciò non significa, tuttavia, un arretramento delle garanzie di trasparenza proprie delle procedure ad evidenza pubblica. In questo quadro, secondo tale dottrina, il principio di rotazione continua a svolgere la funzione di bilanciamento della discrezionalità amministrativa, evitando che si consolidino rapporti esclusivi e reiterati tra amministrazione e singoli operatori economici⁶⁹.

In linea con questo equilibrio tra discrezionalità e controllo, il nuovo Codice rafforza parallelamente il principio di trasparenza, introducendo l'uso obbligatorio della piattaforma telematica per tutte le fasi di gara e lo ha esteso anche alle procedure di affidamento diretto. Questo semplifica anche la burocrazia, poiché ora si riducono gli oneri documentali: tutto si basa sull'interoperabilità delle banche dati e sul fascicolo virtuale dell'operatore economico.

Anche i tempi di affidamento vengono ridotti. Prima, la procedura negoziata avveniva tramite inviti formali e con tempi procedurali lunghi, che potevano superare mesi. Ora, invece, c'è la possibilità di affidamento diretto con semplice determina a contrarre e richiesta di preventivi.

Ulteriore novità sono le garanzie definitive, che nel precedente Codice del 2016 erano fissate al 10% dell'importo contrattuale, mentre con il nuovo Codice, per gli appalti sotto soglia, sono ridotte al 5% dell'importo contrattuale⁷⁰. La garanzia definitiva è una cauzione obbligatoria per chi si aggiudica un appalto pubblico ed è disciplinata dall'art. 117 del nuovo Codice. Tale cauzione è una garanzia per l'ente che si tutela in caso di mancata consegna dei lavori nei tempi stabiliti o nel caso di altri inadempimenti rispetto al contratto iniziale. Si tratta di una somma obbligatoria che l'appaltatore deve consegnare alla stazione appaltante per firmare il contratto, che prova la sua disponibilità finanziaria per poter procedere con i lavori⁷¹.

L'Allegato II.1 al nuovo Codice disciplina le modalità con cui le stazioni appaltanti formano e gestiscono gli elenchi di operatori economici e conducono le indagini di mercato per le procedure di affidamento sotto soglia.

Al comma 2 e 2-bis dell'art. 50, infatti, si afferma che per la selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, le stazioni appaltanti non possono utilizzare il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate, nei casi in cui non risulti praticabile nessun altro metodo di selezione degli operatori. Inoltre, le stazioni appaltanti pubblicano sul proprio sito istituzionale i nominativi degli operatori consultati⁷².

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ E. Giardino, *Gli affidamenti sotto soglia*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 3/2023.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Stefanelli, S. (2024, 1° giugno), *Garanzie definitive: cosa cambia con l'introduzione del nuovo Codice?* Studio Legale Stefanelli, <https://www.studiolegalestefanelli.it/it/approfondimenti/garanzie-definitive-cosa-cambia/>.

⁷¹ Ibidem.

⁷² D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

Dunque, gli elenchi e le indagini di mercato servono a raccogliere operatori qualificati da cui attingere per gli inviti nelle procedure negoziate. C'è inoltre un divieto di sorteggio casuale o di metodi equivalenti (come estrazioni) per la scelta dei nominativi⁷³. Il sorteggio è però ammesso solo in casi particolari, eccezionali, ben motivati, e solo quando non è possibile usare criteri oggettivi alternativi (es. competenze, esperienza, rotazione). Infine, dopo aver effettuato gli inviti, le stazioni appaltanti devono pubblicare i nomi degli operatori consultati o invitati sul sito istituzionale⁷⁴. Tale iter si riferisce alla procedura negoziata senza bando, con operatori selezionati mediante elenchi o indagini di mercato, e con obblighi di trasparenza ex ante (consultazione) ed ex post (pubblicazione dei nominativi degli invitati)⁷⁵.

Secondo Giardino, la scelta di vietare il sorteggio casuale per la selezione degli operatori, salvo casi eccezionali, risponde all'esigenza di preservare il vincolo dell'imparzialità dell'azione amministrativa⁷⁶.

Dunque, il principio di rotazione, soprattutto nella sua applicazione agli affidamenti sotto soglia, si è ormai affermato come uno dei terreni più controversi del contenzioso in materia di contratti pubblici. La giurisprudenza amministrativa più recente – dalle sezioni regionali dei TAR fino al Consiglio di Stato⁷⁷ – restituisce numerose pronunce che testimoniano come le stazioni appaltanti incontrino notevoli difficoltà nel calibrare correttamente la portata della regola. È in questo spazio di incertezza applicativa che maturano numerose impugnazioni, in costante crescita nel 2024-2025. Infatti, nel 2024 il TAR Salerno ha registrato 84 fascicoli in materia di appalti, un numero significativo se rapportato al totale dei ricorsi trattati⁷⁸; nello stesso anno, il TAR Lazio ha evidenziato come le sezioni competenti per i contratti pubblici siano tra le più gravate da pendenze, segno della centralità che il contenzioso sugli affidamenti mantiene nel contesto di Roma e nazionale⁷⁹. Si tratta di indicatori che mostrano come l'incertezza interpretativa sul principio di rotazione non sia soltanto una questione teorica, ma abbia effetti concreti in termini di moltiplicazione del contenzioso e di rallentamento delle procedure di aggiudicazione. Quindi, un principio nato per favorire la concorrenza e prevenire posizioni dominanti rischia, se applicato in maniera meccanica o incoerente, di produrre l'effetto opposto, ovvero alimentare un contenzioso seriale che sottrae tempo e risorse sia alle imprese che alle amministrazioni.

In virtù del rafforzamento del principio della trasparenza, principio di portata generale che trova applicazione particolare anche nella fattispecie degli appalti sotto soglia, nell'art. 50 viene inserito il comma 2-bis dal D.Lgs. 209/2024, noto come Correttivo al Codice dei Contratti Pubblici. Infatti, l'articolo 18 del Correttivo dispone che, all'articolo 50 del D.Lgs. 36/2023, dopo il comma 2, si inserisca tale comma 2-bis, che afferma che le stazioni appaltanti pubblicano sul proprio sito l'avvio di una consultazione⁸⁰.

⁷³ TuttoGare, *Focus – Il Decreto Legislativo 209/2024 e la nuova disciplina dei procedimenti sottosoglia: l'innesto del comma 2-bis all'articolo 50*, <https://app.tuttogare.it/it/news/focus-il-decreto-legislativo-209-2024-e-la-nuova-disciplina-dei-procedimenti-sottosoglia-l-innesto-del-comma-2-bis-all-articolo-50>.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ E. Giardino, *Gli affidamenti sotto soglia*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 3/2023.

⁷⁷ TAR Campania, Sez. unica, 8 maggio 2025, n. 3671; TAR Puglia, Lecce – Sez. II, 29 gennaio 2025, n. 138: TAR Sicilia, 19 marzo 2024, n. 1099; Consiglio di Stato, Sez. V, 23 novembre 2023, n. 10057.

⁷⁸ TAR Salerno, *Relazione dell'Anno Giudiziario 2025*, https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/53787/TAR_SALERNO_Relazione_anno_Giudiziario_2025.pdf

⁷⁹ Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, *Relazione dell'Anno Giudiziario 2025* del Presidente Roberto Politi, Roma, 28 febbraio 2025, https://www.astrid-online.it/static/upload/rela/0000/relazione-a.g.-2025_pres.-politi--1-.pdf.

⁸⁰ Decreto Legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, *Disposizioni integrative e correttive al Codice dei Contratti Pubblici* (D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), in Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2024.

Il comma 2-bis introduce un doppio regime di pubblicazione: mentre gli avvisi per la partecipazione alla competizione, come la manifestazione di interesse, devono essere pubblicati sia sul sito della stazione appaltante sia sulla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dell'ANAC, ai sensi degli artt. 2 e 3 dell'All. II.1 al Codice, l'avvio della consultazione preliminare è limitato alla pubblicazione sul sito istituzionale della stazione appaltante⁸¹. Tale nuovo obbligo di pubblicare l'avvio della consultazione ha il fine di garantire una trasparenza maggiore nella fase esplorativa, evitando che possano essere omesse o manipolate le indagini di mercato.

Per quanto riguarda gli altri commi dell'art. 50, il 3 è stato soppresso dal Correttivo, mentre il 4 disciplina i criteri di aggiudicazione, che avviene sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa oppure del prezzo più basso⁸².

Dunque, le stazioni appaltanti possono scegliere tra due criteri:

- Offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), che tiene conto di qualità, costi e tempi;
- Prezzo più basso, che vale solo per prestazioni standardizzate e ben definite⁸³.

Invece, nel precedente Codice del 2016, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) era obbligatorio per tutti i contratti di servizi e forniture⁸⁴. Il principio alla base di questo comma è la libertà di scelta del criterio, sempre però in coerenza con l'oggetto dell'appalto e non in contrasto con la normativa.

Il comma 5 dell'art. 50, invece, regola la disciplina degli appalti sotto soglia per imprese pubbliche e altri soggetti, non strettamente Amministrazioni, come ad esempio utilities o concessionari⁸⁵. Tali soggetti possono seguire regolamenti propri, ma devono rispettare i principi dell'Unione Europea, come la non discriminazione, la concorrenza e la trasparenza, se c'è interesse transfrontaliero certo. Come verrà approfondito nel secondo capitolo, un appalto è considerato di interesse transfrontaliero quando risulta di potenziale rilevanza per operatori di più Paesi.

Dunque, nel caso di concorrenza tra più operatori economici di diversi stati europei, le procedure devono rimanere aperte e oggettive, anche nel caso di appalti sotto soglia.

Il comma 6 disciplina l'esecuzione anticipata del contratto⁸⁶. L'inizio dell'esecuzione può essere dunque anticipato, anche prima della firma del contratto. L'obiettivo è snellire i tempi in caso di lavori o forniture urgenti e tutelare dell'operatore in oggetto.

Il comma 7 riguarda il Certificato di regolare esecuzione⁸⁷. Per i contratti sotto soglia, il collaudo o la verifica possono essere sostituiti da un certificato di regolare esecuzione. Per lavori, esso viene rilasciato dal direttore dei lavori, mentre per servizi e forniture, esso è rilasciato dal RUP o dal

⁸¹ TuttoGare, *Focus – Il Decreto Legislativo 209/2024 e la nuova disciplina dei procedimenti sottosoglia: l'innesto del comma 2-bis all'articolo 50*, <https://app.tuttogare.it/it/news/focus-il-decreto-legislativo-209-2024-e-la-nuova-disciplina-dei-procedimenti-sottosoglia-l-innesto-del-comma-2-bis-all-articolo-50>.

⁸² D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

⁸³ TuttoGare, *Focus – Il Decreto Legislativo 209/2024 e la nuova disciplina dei procedimenti sottosoglia: l'innesto del comma 2-bis all'articolo 50*, <https://app.tuttogare.it/it/news/focus-il-decreto-legislativo-209-2024-e-la-nuova-disciplina-dei-procedimenti-sottosoglia-l-innesto-del-comma-2-bis-all-articolo-50>.

⁸⁴ Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *Codice dei contratti pubblici*, art. 95, in Gazzetta Ufficiale n. 91 del 19 aprile 2016.

⁸⁵ Decreto Legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, *Disposizioni integrative e correttive al Codice dei Contratti Pubblici* (D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), in Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2024.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Ibidem.

direttore dell'esecuzione. Di nuovo, la ratio è la semplificazione del controllo finale per appalti minori, pur mantenendo la tracciabilità dell'esecuzione.

Infine, il comma 8 riguarda la pubblicazione nazionale dei bandi⁸⁸. Infatti, i bandi relativi agli appalti sotto soglia non vengono trasmessi all'Unione Europea, ma sono pubblicati solo a livello nazionale (ad esempio nella piattaforma ANAC o nel sito internet del committente), essendo la pubblicità nazionale obbligatoria.

Obbligatoria è anche la pubblicazione dei risultati e dei nominativi invitati, come stabilito dal comma 9⁸⁹. È necessario dunque pubblicare un avviso sui risultati, indicando il nominativo dell'operatore economico che ha vinto e a quale prezzo. Per le procedure negoziate senza bando, l'avviso deve anche indicare i soggetti che sono stati invitati. La ratio qui è la trasparenza ex post. Infatti, tutti i cittadini e gli altri operatori devono poter verificare chi è stato coinvolto nella selezione e chi ha vinto l'appalto.

Dunque, le novità introdotte dal nuovo Codice in materia di appalti sotto soglia sono numerose. La prima è la digitalizzazione. Secondo l'art. 19, comma 1 del D.Lgs. 36 del 2023 le stazioni appaltanti devono assicurare la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti⁹⁰.

Infatti, dal 1° gennaio 2024 tutti gli affidamenti (sia quelli sopra soglia che quelli sotto soglia) possono essere gestiti attraverso piattaforme digitali. A tal fine è stato realizzato un “Ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (*e-procurement*)”, che si basa sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati ed ha come nucleo la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), gestita dall'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)⁹¹. In particolare, la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) rende possibile l'interoperabilità dei sistemi informativi degli Enti e dei Gestori di Servizi Pubblici, rendendo la comunicazione semplice e veloce⁹². Invece, la Banca Dati dell'ANAC, nella sezione “Analytics” del sito, rende possibile l'analisi self service dei dati sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. La ricerca sugli appalti può avvenire selezionando dei filtri, ad esempio: per anno, oggetto dell'appalto, stazione appaltante e operatore economico aggiudicatari. Oppure, è possibile cercare direttamente tramite il Codice Identificativo Gara - CIG⁹³. Tali strumenti di semplificazione verranno analizzati più nel dettaglio nel secondo capitolo.

Tuttavia, sono presenti alcune criticità. Innanzitutto, il bando-tipo digitale e l'obbligo di piattaforme certificate non hanno ancora ridotto in modo strutturale i tempi: oltre il 70% delle procedure 2023 è ancora su MEPA/Concessionari, ma la durata complessiva rimane alta⁹⁴.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ D.Lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

⁹¹ BibLus – ACCA software (2025), *Nuovo Codice Appalti (D.Lgs. 36/2023)*, <https://biblus.acca.it/nuovo-codice-appalti-2023/>.

⁹² PagoPa, *Piattaforma Digitale Nazionale Dati – Interoperabilità*, <https://www.pagopa.it/it/prodotti-e-servizi/piattaforma-digitale-nazionale-dati/>.

⁹³ Autorità Nazionale Anticorruzione, *Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, <https://www.anticorruzione.it/banca-dati>.

⁹⁴ LavoriPubblici. (2023), *Tempi di aggiudicazione degli appalti in Italia: ancora troppo lenta*, <https://www.lavoripubblici.it/news/tempi-aggiudicazione-appalti-italia-ancora-troppo-lenta-34459>.

Inoltre, l'Osservatorio Burocrazia della CNA, nel rapporto “Appalti Pubblici: l’Everest delle Piccole Imprese”⁹⁵ ha evidenziato le difficoltà delle micro e piccole imprese italiane nell'affrontare la digitalizzazione degli appalti pubblici. Secondo tale rapporto, la molteplicità di piattaforme e interfacce disallineate, insieme alla richiesta di numerosi allegati (fino a 50–80), aumenta significativamente i costi amministrativi per le imprese. Inoltre, solo il 24% dei contratti viene stipulato interamente in via elettronica, indicando una scarsa digitalizzazione delle procedure⁹⁶. Questo scenario comporta un aumento delle ore-uomo dedicate alla gestione delle pratiche burocratiche e un maggior ricorso a consulenze ICT e legali, soprattutto per gli operatori di piccole dimensioni. La CNA stima che le micro e piccole imprese italiane dedicano mediamente 313 ore all'anno, equivalenti a quasi due mesi lavorativi, solo per adempiere agli obblighi amministrativi, con un costo complessivo stimato in 43 miliardi di euro⁹⁷.

Infine, nel report del 2025, titolato “Report trimestrale sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza”⁹⁸, l’ANAC ha evidenziato un crescente divario digitale tra le stazioni appaltanti, con una netta polarizzazione tra le centrali di committenza e le amministrazioni di dimensioni più contenute. Secondo tale report, risultano qualificate 4.839 amministrazioni, ma la distribuzione evidenzia una concentrazione significativa: l’11,3% per "Lavori", il 29,2% per "Servizi e forniture" e il 59,5% per entrambi i settori⁹⁹. Questa disparità si traduce in un digital divide marcato: le amministrazioni più piccole spesso non dispongono di competenze digitali interne adeguate e dipendono da piattaforme esterne o centrali di committenza per la gestione delle gare.

Oltre alle specifiche semplificazioni per gli appalti sotto soglia, il D.Lgs. 36/2023 introduce una serie di innovazioni trasversali che si applicano a tutte le tipologie di procedure, indipendentemente dall'importo, configurando un sistema integrato di modernizzazione dell'intero sistema degli appalti pubblici. La trattazione di queste semplificazioni trasversali è rilevante sia per completezza dell'analisi normativa, sia per fornire una visione sistematica della riforma. Infatti, il legislatore ha concepito un sistema integrato dove semplificazioni procedurali per gli appalti sotto soglia e innovazioni tecnologiche e organizzative trasversali per tutti i tipi di appalto concorrono all'obiettivo comune di modernizzazione del sistema.

La prima delle semplificazioni trasversali, che vale sono per appalti superiori a 2 milioni di euro, è l’obbligo di appalti BIM – *Building Information Modeling*. Infatti, l’art. 43 del nuovo Codice obbliga, a decorrere dal 1° gennaio 2025, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti ad adottare metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni per la progettazione e la realizzazione di opere di nuova costruzione e per gli interventi su costruzioni esistenti¹⁰⁰. La metodologia BIM prevede la digitalizzazione del processo edilizio attraverso l’uso di modelli digitali tridimensionali intelligenti che contengono tutte le informazioni utili alla progettazione, costruzione, gestione e manutenzione di un’opera¹⁰¹.

⁹⁵ Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa (CNA) (2023), *Osservatorio burocrazia appalti pubblici: L’Everest delle piccole imprese*, https://www.cna.it/wp-content/uploads/2023/01/osservatorio_CNA_digital.pdf.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) (2025), *Qualificazione stazioni appaltanti e centrali di committenza – dati al 31.03.2025*,

<https://www.anticorruzione.it/documents/91439/323199888/Qualificazione%2Bstazioni%2Bappaltanti%2Be%2Bcentrali%2Bdi%2Bcommittenza%2B-%2Bdati%2Ba%2B31.03.2025.pdf/6f76966c-c512-6059-5c09-f5d8826e9aec?t=1752659622643>.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Biblus – ACCA software (2025), *Nuovo Codice Appalti (D.Lgs. 36/2023)*, <https://biblus.acca.it/nuovo-codice-appalti-2023/>.

¹⁰¹ Ibidem.

Inoltre, è stata generalmente introdotta la nuova figura del Responsabile Unico del Progetto (RUP). Infatti, rispetto al precedente D.Lgs. 50/2016, il RUP cambia nome: da Responsabile Unico del Procedimento diventa Responsabile Unico del Progetto. Egli assume quindi un ruolo più ampio ed è possibile nominarne più di uno per ciascuna delle quattro fasi del progetto: programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione. Il RUP nel 2016 era responsabile dell'intero procedimento, dalla programmazione all'esecuzione, mentre dal 2023 ha compiti specifici in ciascuna fase del progetto¹⁰².

Con il Nuovo Codice è inoltre diventato obbligatorio il Documento di gara unico europeo (DGUE), ovvero un'autodichiarazione europea che sostituisce certificazioni pubbliche per partecipare alle gare d'appalto, che deve essere compilata in formato elettronico e serve a dichiarare il possesso di requisiti richiesti dalla stazione appaltante¹⁰³. Tale strumento verrà descritto più nel dettaglio nel secondo capitolo.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem.

1.5 Conclusione

La disciplina degli appalti sotto soglia rappresenta emblematicamente le finalità del nuovo Codice dei Contratti Pubblici: il tentativo di capovolgere il rapporto tra vincolo dell'imparzialità e principio del buon andamento, creando un sistema che, pur mantenendo adeguati presidi di legalità, valorizzi risultato ed efficienza.

Secondo Giardino, l'apparente contraddizione tra l'obiettivo di semplificazione e l'introduzione di nuovi obblighi procedurali trova una possibile sintesi nel principio di fiducia reciproca introdotto dal nuovo Codice. La trasparenza, in questa prospettiva, non è più concepita come strumento di controllo fondato sulla sfiducia, ma come meccanismo funzionale alla corretta applicazione delle regole, dove le regole stesse diventano strumento di prevenzione della corruzione senza appesantire ulteriormente il sistema con previsioni spurie.

L'innalzamento delle soglie per l'affidamento diretto, la liberalizzazione del principio di rotazione e la maggiore discrezionalità riconosciuta alle stazioni appaltanti testimoniano come il legislatore abbia inteso restituire all'amministrazione il potere decisionale, valorizzando la discrezionalità amministrativa e riaffermando la centralità del principio di buon andamento.

Tuttavia, la semplificazione non equivale a un indebolimento delle garanzie di legalità. L'azione amministrativa resta vincolata a obblighi di motivazione e a strumenti di controllo quali la qualificazione delle stazioni appaltanti, la professionalizzazione dei RUP, la digitalizzazione delle procedure e l'obbligo di ricorrere alle procedure ordinarie in presenza di interesse transfrontaliero certo. Inoltre, i dati empirici evidenziano criticità persistenti: il contenzioso sul principio di rotazione continua a crescere, le micro e piccole imprese dedicano ancora 313 ore annue agli adempimenti burocratici, e solo il 24% dei contratti viene stipulato interamente per via elettronica.

CAPITOLO 2

Gli appalti sotto soglia: tra l'affidamento diretto, la procedura negoziata senza bando e semplificazioni

2.1 Introduzione

L'analisi normativa svolta nel primo capitolo ha illustrato i principi fondamentali e il regime giuridico degli appalti sotto soglia nel D.Lgs. 36/2023, fornendo il quadro di riferimento necessario per comprendere il funzionamento del nuovo sistema. Partendo da questa base conoscitiva, emerge la necessità di approfondire sistematicamente come le disposizioni normative si traducano, almeno dal punto di vista normativo, in strumenti di semplificazione concreti per gli operatori economici privati, al fine di rispondere alla domanda di ricerca alla base di questo elaborato.

L'indagine che segue adotta sistematicamente la prospettiva degli operatori economici, esaminando le procedure sotto soglia dal punto di vista della loro configurazione normativa e del loro potenziale semplificativo.

Il nuovo sistema degli appalti sotto soglia presenta caratteristiche che richiedono una valutazione critica specifica: da un lato introduce elementi di maggiore flessibilità attraverso l'innalzamento delle soglie per l'affidamento diretto e il potenziamento della discrezionalità amministrativa, dall'altro mantiene obblighi di trasparenza e digitalizzazione che potrebbero generare nuove complessità operative. Tale approccio richiede una valutazione critica che distingua tra le semplificazioni previste dalla disciplina e le criticità già identificabili a livello normativo, considerando che alcune tensioni sono emerse fin dalle prime applicazioni della riforma.

L'analisi svolta in questo capitolo si articola in tre sezioni principali: le semplificazioni procedurali introdotte dal nuovo Codice nell'affidamento diretto, la flessibilità negoziale delle procedure senza bando, e gli strumenti pro-concorrenziali per le PMI. Ciascuna sezione esamina le innovazioni introdotte, fornendo una base teorico-normativa solida per la successiva verifica empirica che verrà sviluppata nel terzo capitolo della ricerca.

2.2 Semplificazioni procedurali nell'affidamento diretto

Le procedure sotto soglia di rilevanza europea sono di due tipi: l'affidamento diretto e la procedura negoziata. Come già accennato nel primo capitolo, la disciplina degli appalti sotto soglia di rilevanza europea è contenuta negli artt. 48, 49, 50 e Allegato II.1 del D.Lgs 36/2023. La prima procedura a cui è possibile ricorrere è l'affidamento diretto, previsto esclusivamente per i lavori quando l'importo è inferiore a 150.000 euro e per i servizi e le forniture quando l'importo è inferiore a 140.000 euro. Al di sopra di tali importi, si ricorre alla procedura negoziata senza bando, disciplinata dal comma 1 lett. c), d) ed e) e comma 4 dell'art. 50 e dall'All. II.1.

Per quanto riguarda l'affidamento diretto, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha pubblicato, il 30 luglio 2024, un Vademecum Informativo.

Come già accennato nel primo capitolo, la definizione di affidamento diretto è contenuta nel nuovo Codice nell' Allegato 1.3, art 3 lett. d). Si tratta dell'affidamento del contratto senza una procedura di gara in cui la scelta avviene discrezionalmente esercitata dalla stazione appaltante¹⁰⁴.

In ogni caso, la Pubblica Amministrazione, prima di procedere con un affidamento diretto, deve necessariamente verificare se l'appalto in questione ha un interesse transfrontaliero, secondo quanto previsto dall'art. 48 (*Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale*), comma 2 del nuovo Codice. Nel caso in cui questa circostanza si verificasse, è obbligatorio seguire la procedura ordinaria e non semplificata.¹⁰⁵

Un affidamento è considerato di interesse transfrontaliero quando risulta di potenziale rilevanza per operatori di più Paesi. Con la Comunicazione della Commissione Europea 2006/C 179/02, sono stati definiti alcuni criteri sintomatici dell'interesse transfrontaliero, che non è disciplinato dalla normativa italiana¹⁰⁶. Tali criteri sono:

- l'importo dell'appalto;
- il luogo di esecuzione dei lavori;
- le caratteristiche tecniche dell'appalto e le caratteristiche specifiche dei prodotti in causa;
- l'eventuale esistenza di denunce (reali e non fittizie) presentate da operatori di altri Stati membri;
- precedenti affidamenti con oggetto analogo realizzati da parte della stazione appaltante o altre stazioni appaltanti di riferimento¹⁰⁷.

Il TAR Lombardia, nella sentenza n. 165 del 2024¹⁰⁸, ha confermato i criteri proposti dall'Unione Europea. Secondo tale sentenza, il criterio economico è sia il parametro principale, sia il parametro sulla base del quale valutare l'incidenza probatoria degli altri elementi¹⁰⁹. Infatti, l'elemento economico, ponendo il contratto al di sotto o al di sopra della soglia europea, rappresenta l'unico indice espresso a cui il legislatore affida la presunta esistenza dell'interesse transfrontaliero. Il fine ultimo è garantire che tutti gli operatori economici, stabiliti nel territorio dell'Unione europea, abbiano le medesime possibilità di accesso alle procedure di evidenza pubblica bandite all'interno

¹⁰⁴ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, Allegato I.3, art. 3, lett. d)*, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹⁰⁵ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, art. 48, comma 2*, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹⁰⁶ Comunicazione della Commissione Europea 2006/C 179/02.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ TAR Lombardia, Sez. staccata di Brescia, 4 marzo 2024, n. 165.

¹⁰⁹ Ibidem.

degli stati membri¹¹⁰. Gli appalti al di sotto delle soglie di rilevanza europea rappresentano un interesse commerciale per gli operatori esteri. Maggiore è l'importo della gara, maggiore è l'interesse del legislatore a consentire che a tale gara possano partecipare, in condizioni di parità, tutti gli operatori economici¹¹¹. Secondo parte della dottrina, è dunque doveroso per la Stazione Appaltante indicare espressamente nella decisione a contrarre l'assenza dell'interesse transfrontaliero per gli affidamenti di limitato valore economico. Quando invece il valore economico tende ad avvicinarsi alla soglia comunitaria e le prestazioni dovranno eseguirsi in aree territoriali lungo i confini dell'Unione Europea, è necessaria una motivazione più rigorosa¹¹².

Secondo l'art. 50 comma 1 lett. a) e lett. b) del D.Lgs. 36/2023 (Procedure di affidamento), non è necessario effettuare preventive indagini di mercato. Inoltre, la Pubblica Amministrazione può chiedere più preventivi e quindi confrontare più offerte, ma non è obbligata¹¹³. L'articolo indica anche alcuni criteri di scelta, come la trasparenza e l'autotutela, ma è bene sottolineare che questo non significa che si è in presenza di una gara vera e propria.

Infine, un aspetto molto importante è che i soggetti non invitati o non selezionati non hanno titolo per contestare le decisioni dell'amministrazione, cioè non possono fare ricorso¹¹⁴. Questo perché l'affidamento diretto è discrezionale, ovvero la Pubblica Amministrazione ha margine di valutazione autonoma.

Questo è stato confermato da due sentenze, la n. 503 del 15 gennaio 2024 del Consiglio di Stato, sezione V e dalla n. 3287 del 23 aprile 2021 del Consiglio di Stato, sezione IV¹¹⁵.

La sentenza del 2024 riguardava un affidamento diretto effettuato dal Politecnico di Milano per servizi di rassegna stampa. In questo caso, il Consiglio di Stato ha stabilito che la proceduralizzazone, ovvero l'acquisizione di più preventivi, non trasforma l'affidamento diretto in una gara formale¹¹⁶. La decisione finale della Pubblica Amministrazione, infatti, non deve seguire logiche comparative o graduatorie, ma solo rispettare forme di economicità e rispondere alle esigenze dell'Amministrazione appaltante. La conseguenza è l'impossibilità per i soggetti non invitati o non selezionati di impugnare la scelta della Pubblica Amministrazione, ovvero di fare ricorso, poiché appunto il contesto non è quello di una gara a evidenza pubblica¹¹⁷.

Questa sentenza conferma quanto affermato precedentemente nel 2021 in un'altra sentenza del Consiglio di Stato¹¹⁸. In questo caso, la fattispecie era un affidamento diretto per fornitura di attrezzature. Dunque, tale principio assume portata generale.

Un altro aspetto centrale è la decisione a contrarre (o atto equivalente), che secondo quanto espressamente previsto dall'art. 17, comma 2, del D.Lgs. 36/2023, individua l'oggetto, l'importo e il contraente; le ragioni della sua scelta; i requisiti di carattere generale e, se necessari, a quelli inerenti

¹¹⁰ LavoriPubblici.it (2024), *Codice Appalti sottosoglia: interesse transfrontaliero e conseguenze*, <https://www.lavoripubblici.it/news/codice-appalti-sottosoglia-interesse-transfrontaliero-conseguenze-32997>.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Ibidem

¹¹³ taliAppalti.it (2024), *Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori inferiori a 150.000 € e di forniture e servizi inferiori a 140.000 €*, https://italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=5342&utm_source.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 503 del 15 gennaio 2024; Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 3287 del 23 aprile 2021.

¹¹⁶ Consiglio di Stato, Sez. V, *sent. 5 marzo 2024, n. 2341*, in Eius.it, <https://www.eius.it/giurisprudenza/2024/0250834>.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Consiglio di Stato, Sez. IV, *sent. 23 aprile 2021, n. 3287*, in *Cancrini & Partners*, <https://www.cancriniepartners.it/consiglio-di-stato-sez-iv-23-04-2021-n-3287/>.

alla capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale¹¹⁹. L' affidamento avviene quindi con un unico atto dopo l'individuazione dell'affidatario.

Infine, l'operatore economico deve presentare le esperienze idonee, ossia precedenti attività espletate in ambiti analoghi o non, ma idonee comunque a garantire la buona riuscita dell'affidamento, all'oggetto della gara in questione¹²⁰. In questo ambito, la stazione appaltante ha piena discrezionalità nell'individuare le modalità con cui tali esperienze devono essere documentate dall'operatore economico.

Esistono appositi Elenchi o Albi di Operatori Economici: le stazioni appaltanti possono dotarsi di un regolamento nel quale sono disciplinate le modalità di costituzione e di revisione dell'Elenco degli Operatori Economici, distinti per categoria e fascia di importi e i criteri per la scelta dei soggetti da invitare (o cui richiedere i preventivi) attingendo dall'elenco o da quelli presenti nel MEPA o altri strumenti similari gestiti da centrale di committenza di riferimento¹²¹.

Un esempio di elenco o albo di operatori economici di una delle principali Pubbliche Amministrazioni nazionali è l'Albo Fornitori del Comune di Milano, dotato di un portale digitale con categorie merceologiche predefinite¹²². Gli operatori iscritti vengono chiamati a rotazione per gli affidamenti diretti o le procedure negoziate. È presente anche un obbligo di aggiornamento annuale e autocertificazione dei requisiti generali (come previsto dall'art. 94 del nuovo Codice). Rilevante è anche l'Elenco Operatori Economici dell'Agenzia del Demanio, che riguarda l'affidamento di servizi tecnici di architettura e ingegneria, rilievi topografici e altre fattispecie¹²³. Gli operatori sono suddivisi per categorie e fasce di importo e la selezione avviene automaticamente per sorteggio o con rotazione qualificata. Per essere inseriti è richiesto l'invio di CV professionale, attestazioni SOA (per lavori), DURC regolare, e fatturato specifico. Infine, rileva l'Albo Fornitori CONSIP, centrale di acquisto nazionale, interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che riguarda beni e servizi della Pubblica Amministrazione centrale e locale¹²⁴. È possibile iscriversi tramite MEPA (Mercato Elettronico della PA) o SDAPA (Sistema Dinamico).

Il MePa è uno strumento della piattaforma Acquisti in Rete. Nell'ottica di fornire ad Amministrazioni, imprese e cittadini un ulteriore strumento di trasparenza e di rendicontazione sulla spesa della Pubblica Amministrazione, il sistema di georeferenziazione consente di consultare alcuni dati sugli acquisti effettuati con gli strumenti di Acquisti in Rete¹²⁵. Gli utenti possono così, in modo rapido e semplice, ottenere informazioni:

- Sul livello geografico, dall'ambito nazionale fino alla singola provincia;
- Sullo strumento d'acquisto (Mercato Elettronico e Sistema Dinamico di Acquisizione);
- Sul settore bando e categoria di abilitazione¹²⁶.

¹¹⁹ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 17, comma 2, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹²⁰ *taliAppalti.it* (2024), *Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori inferiori a 150.000 € e di forniture e servizi inferiori a 140.000 €*, https://italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=5342&utm_source.

¹²¹ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 1, comma 3, dell'Allegato II.1, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹²² Comune di Milano, *Acquisti in Rete – Portale degli acquisti elettronici*, <https://acquistinrete.comune.milano.it/>.

¹²³ Agenzia del Demanio, *sito ufficiale*, <https://www.agenziademanio.it/>.

¹²⁴ Acquisti in Rete PA, *portale degli acquisti elettronici della Pubblica Amministrazione*, <https://www.acquistinretpa.it/opencms/opencms/>.

¹²⁵ Acquisti in Rete PA, *Programma Numeri Fornitori*,

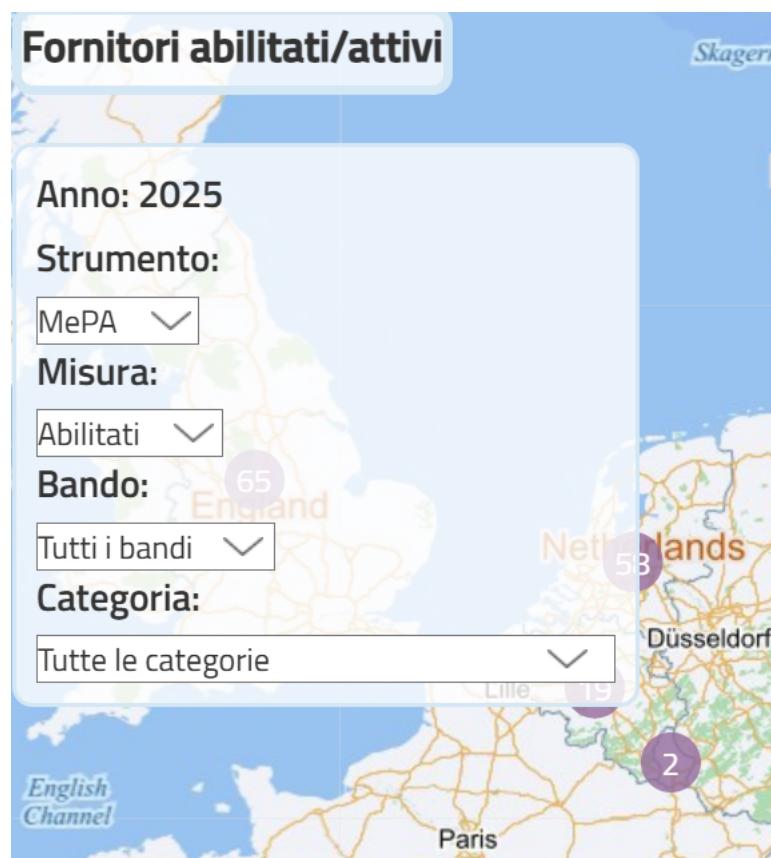
https://www.acquistinretpa.it/opencms/opencms/programma_numeri_fornitori.html.

¹²⁶ Ibidem.

È possibile navigare i dati aggregati a livello nazionale, regionale o provinciale di due indicatori relativi alla partecipazione delle imprese agli strumenti del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione e del Sistema Dinamico di Acquisizione:

- Fornitori abilitati ai bandi del Mercato Elettronico e del Sistema dinamico di acquisizione;
- Fornitori attivi che, oltre a essere abilitati, hanno concluso almeno un contratto con la Pubblica Amministrazione nel periodo considerato¹²⁷.

Selezionando un singolo ambito territoriale, si apre un popup dettagliato:



¹²⁷ Ibidem.



Figura 1. Istantanea del sito del giorno 08/07/2025

Nel caso di istituzione di appositi Elenchi o Albi, l'operatore economico deve attestare il possesso dei requisiti mediante dichiarazione sostitutiva e deve informare tempestivamente la stazione appaltante delle eventuali variazioni¹²⁸. Per conto suo, la stazione appaltante procede alla valutazione delle richieste di iscrizione entro 30 giorni (estendibili a 90 giorni in base al numero di richieste). Infine, stabilisce le modalità di revisione dell'elenco, con cadenza prefissata o al verificarsi di determinati eventi e provvede alla cancellazione degli operatori che abbiano perduto i requisiti richiesti. Gli elenchi sono distinti per lavori, servizi e forniture e possono essere ulteriormente suddivisi in base alle diverse fasce di importo dell'affidamento¹²⁹.

La scelta dell'operatore economico aggiudicatario deve essere effettuata secondo criteri oggettivi, coerenti con l'oggetto e la finalità dell'appalto e con i principi di concorrenza, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza (già citati nel primo capitolo) e nel rispetto del principio di rotazione, già descritto nel primo capitolo¹³⁰.

Inoltre, agli affidamenti diretti si applicano i principi generali di cui agli artt. da 1 a 11 del D.Lgs. 36/2023 (già citati nel primo capitolo) ed in particolare i principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.

Il principio di risultato applicato agli affidamenti diretti è stato chiarito nel parere n. 2577 del 03 giugno 2024 del Servizio contratti pubblici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) in risposta a un quesito specifico¹³¹. In particolare, la possibilità per le stazioni appaltanti di adottare

¹²⁸ taliAppalti.it (2024), *Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori inferiori a 150.000 € e di forniture e servizi inferiori a 140.000 €*, https://italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=5342&utm_source.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Parere n. 2577 del 3 giugno 2024, in risposta al quesito relativo all'applicazione dell'art. 50, comma 1, lett. a) e b) del D.Lgs. 36/2023*. <https://biblus.acca.it/download/parere-del-mit-2577-2024/>.

procedure aperte e ristrette riflette il principio di favore del legislatore europeo verso procedure che favoriscono la concorrenza.

Per quanto riguarda questo ultimo punto, la legge 241/1990 sul procedimento amministrativo stabilisce il divieto di aggravare il procedimento amministrativo¹³². In altre parole, la Pubblica Amministrazione non può complicare un procedimento senza motivazioni giustificate connesse all’istruttoria, né può imporre ulteriori richieste o adempimenti se non sono strettamente necessari per assumere correttamente la decisione finale¹³³.

Due principi sono alla base degli affidamenti diretti: il principio del risultato, che impone al RUP di valutare attentamente il risultato da conseguire e quindi di salvaguardare e tutelare gli interessi della stazione appaltante; e il principio di rotazione, disciplinato all’art. 49 del nuovo Codice, entrambi già descritto nel primo capitolo.

L’art. 52 (Controllo requisiti) prevede una semplificazione in ordine al controllo dei requisiti per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro:

1. Nelle procedure di affidamento di importo inferiore a 40.000 euro, gli operatori economici attestano con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà il possesso dei requisiti di partecipazione e di qualificazione richiesti;
2. Quando non sia confermato il possesso dei requisiti generali o speciali dichiarati, la stazione appaltante procede alla sospensione dell’operatore economico dalla partecipazione alle procedure di affidamento indette dalla medesima stazione appaltante per un periodo da uno a dodici mesi.¹³⁴

Nel parere di precontenzioso n. 235 del 2024, l’ANAC ha sottolineato che la sospensione dell’operatore economico in caso di mancato possesso dei requisiti autodichiarati è una misura innovativa di carattere sanzionatorio e di tipo interdittivo, poiché vieta al soggetto di partecipare (fino a massimo 12 mesi) alle gare indette dalla stazione appaltante in questione¹³⁵. Questa misura rappresenta una novità rispetto al precedente Codice del 2016.

L’ANAC sottolinea anche l’importanza del rispetto di tutti i principi generali che regolano le sanzioni, ed in particolare il rispetto del principio di stretta legalità (che comporta la necessità di applicare la sanzione in presenza dei presupposti tassativi previsti del legislatore), del principio di irretroattività (in virtù del quale nessuno può essere assoggettato a una sanzione non in vigore al momento della commissione della violazione), e dei principi di proporzionalità e del contraddittorio¹³⁶.

Nel comunicato del 30 giugno 2023, il MIT ha precisato che, per le procedure previste dall’art. 50, comma 1, lettere a) e b), con importo inferiore a € 40.000, gli operatori economici possono dimostrare il possesso dei requisiti tramite dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà. Considerato che anche il Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) costituisce una dichiarazione conforme ai requisiti di cui all’art. 47 del DPR 445/2000, il Ministero ha chiarito che, in questi casi, la stazione appaltante può scegliere se utilizzare un modello semplificato di dichiarazione oppure ricorrere al DGUE¹³⁷.

¹³² Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 52, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹³⁵ ANAC, Parere di precontenzioso n. 235 del 15 maggio 2024.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ MIT, Comunicato 6212 del 30 giugno 2023.

Il Documento di Gara Unico Europeo (DGUE), conosciuto a livello europeo come European Single Procurement Document (ESPD), è uno strumento introdotto per semplificare e armonizzare le procedure di partecipazione agli appalti pubblici negli Stati membri dell’Unione Europea. Si tratta di un modello standardizzato che consente agli operatori economici di autodichiarare il possesso dei requisiti richiesti dalla stazione appaltante per la partecipazione a una procedura di gara. In particolare, attraverso il DGUE, l’operatore economico attesta il possesso dei requisiti generali, come l’assenza di cause di esclusione (ad esempio, condanne penali, violazioni gravi in materia fiscale o contributiva, illeciti professionali), nonché dei requisiti di idoneità professionale, capacità economica e finanziaria, e capacità tecniche e professionali. L’utilizzo di tale documento è stato introdotto con il Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 della Commissione Europea e ha l’obiettivo finale di ridurre gli oneri amministrativi, facilitando la partecipazione a gare di appalto attraverso la presentazione di un unico documento standard di autodichiarazione in sostituzione della documentazione ufficiale.

L’uso del DGUE è stato recepito a livello nazionale dall’art. 101 del nuovo Codice. Tale documento è previsto esclusivamente in formato digitale e costituisce un modello elettronico standardizzato, predisposto secondo il modello adottato dalla Commissione europea. Esso ha la funzione di sostituire, in una fase preliminare della gara, i certificati normalmente rilasciati dalle autorità pubbliche o da soggetti terzi: in pratica, l’operatore economico dichiara sotto la propria responsabilità di possedere i requisiti richiesti dalla stazione appaltante, di non trovarsi in situazioni che comporterebbero l’esclusione e di rispettare i criteri di selezione stabiliti dal bando.¹³⁸”

Le stazioni appaltanti hanno la possibilità di adottare procedure semplificate, predisponendo preventivamente (ad esempio all’inizio di ogni anno) modalità di controllo a campione sugli operatori economici a cui siano stati affidati contratti in via diretta. In tali casi, per assicurare un adeguato livello di trasparenza, le amministrazioni possono definire, mediante un regolamento interno o altro atto organizzativo, i criteri e le modalità con cui saranno eseguiti i controlli a campione, anche avvalendosi del sorteggio¹³⁹.

Si segnala, inoltre, che per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro sono previste ulteriori semplificazioni, tra cui:

- l’esonero dall’obbligo di utilizzo del MePA o di altre piattaforme telematiche regionali, come previsto dall’art. 1, comma 450, della legge n. 296/2006;
- l’inapplicabilità del principio di rotazione degli affidamenti, in conformità a quanto stabilito dall’art. 49 del D.Lgs. 36/2023¹⁴⁰.

Secondo l’art. 1, comma 450, della legge n. 296/2006, infatti, le amministrazioni statali centrali e periferiche, con l’eccezione delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative, delle università, degli enti pubblici di previdenza e assistenza sociale e delle agenzie fiscali, sono obbligate, per acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro e comunque sotto la soglia comunitaria, a utilizzare il MePa, disciplinato dall’articolo 328 del d.P.R. 207/2010.¹⁴¹

¹³⁸ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 101, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹³⁹ ItaliAppalti.it (2024), *Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori inferiori a 150.000 € e di forniture e servizi inferiori a 140.000 €*, https://italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=5342&utm_source.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Legge 27 dicembre 2006, n. 296. *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*, art. 1, comma 450, in Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2006.

Sul sito dell'ANAC è precisato che anche per acquisti di importo inferiore a 5.000 euro sono previsti obblighi di digitalizzazione, per cui esiste un portale web apposito.

L'Art. 53 (garanzie) al comma 1 esclude l'obbligo di garanzia provvisoria per gli affidamenti diretti¹⁴².

Dunque, nella procedura degli affidamenti diretti è possibile distinguere tra una fase preliminare e una di selezione informale.

La fase preliminare prevede:

1. Nomina del RUP;
2. Predisposizione di una relazione progettuale semplificata da porre a base dell'affidamento diretto;
3. Verifiche preliminari circa l'esistenza della deroga all'obbligo di prioritario ricorso al MePA e ai sistemi telematici regionali (vedi sopra)¹⁴³.

La fase di selezione informale, invece, prevede:

4. Eventuale indagine di mercato o richiesta di preventivi;
5. Verifica requisiti per affidamenti superiori a 40.000 euro;
6. Determina di affidamento e pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente"¹⁴⁴.

Nella fase preliminare, la nomina del RUP segue una procedura semplificata rispetto agli appalti sopra soglia. Dopo che la stazione appaltante, attraverso l'ufficio tecnico o altro ufficio proponente, individua la necessità di procedere a un affidamento di lavori, forniture o servizi sotto soglia e definisce tipologia e importo dell'affidamento¹⁴⁵, il dirigente dell'area competente nomina in via formale il RUP, con un provvedimento espresso, che può essere ad esempio una determinazione. È bene ricordare che la nomina del RUP può avvenire anche contestualmente all'avvio della procedura di affidamento¹⁴⁶. Il RUP deve possedere determinati requisiti di professionalità e competenza adeguati alla complessità dell'affidamento. Per gli affidamenti diretti, la norma consente che il RUP non sia in possesso di particolari qualificazioni tecniche¹⁴⁷. Il provvedimento con cui si nomina il RUP specifica le sue funzioni e responsabilità. Egli, dunque, assume la responsabilità unica dell'intero procedimento, anche se può avvalersi del supporto di altri uffici¹⁴⁸. Spesso, la nomina del RUP avviene all'interno della determina a contrarre semplificata, che consiste in un atto amministrativo con cui una stazione appaltante manifesta la volontà di stipulare un contratto, seguendo una procedura semplificata¹⁴⁹. Si tratta di un atto interno, a differenza del bando di gara che ha rilevanza esterna.

¹⁴² D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 52, comma 1, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹⁴³ taliAppalti.it (2024), *Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori inferiori a 150.000 € e di forniture e servizi inferiori a 140.000 €*, https://italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=5342&utm_source.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 17, comma 2, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹⁴⁶ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, Allegato I.2, art. 2 in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, Allegato I.2, art. 4, comma 1, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹⁴⁹ Atoka PA, *Determina a contrarre*, <https://contrattipubblici.org/glossario/determina-a-contrarre/>.

La seconda fase prevede la predisposizione di una relazione progettuale semplificata. È necessario, infatti, che la stazione appaltante predisponga una relazione tecnica o progettuale sintetica che motivi e giustifichi l'affidamento. Tale relazione è redatta generalmente dal RUP¹⁵⁰ e ha la funzione di:

- descrivere l'oggetto dell'affidamento (beni, servizi o lavori);
- individuare il fabbisogno concreto dell'amministrazione;
- giustificare la scelta dell'importo stimato;
- esplicitare le esigenze tecniche o funzionali da soddisfare;
- in caso di servizi o forniture, indicare le prestazioni richieste e i relativi standard;
- motivare la scelta dell'affidamento diretto come modalità procedurale adeguata;
- indicare le tempistiche di esecuzione, i vincoli o le clausole eventualmente previste¹⁵¹.

Le fasi 4 e 5 sono state descritte sopra.

La fase finale prevede l'adozione della determina di affidamento, che formalizza:

- la volontà dell'amministrazione di affidare la prestazione a un soggetto determinato;
- gli elementi essenziali del contratto (importo, prestazione, durata, RUP, modalità di esecuzione);
- la motivazione della scelta (anche semplificata per importi sotto i 5.000 euro)¹⁵².

Secondo l'Art. 28 del D.Lgs. 36/2023 è obbligatorio pubblicare tale determina nella sezione "Amministrazione Trasparente" per gli affidamenti. L'art. 37 del D.Lgs. 33/2013 prevede invece obbligo di pubblicazione di tali atti di affidamento con importi, beneficiari e motivazioni¹⁵³. Tale pubblicazione deve avvenire entro 30 giorni dall'affidamento e può essere inserita nel formato Scheda ANAC o come parte del profilo del committente.

Nel sito dell'ANAC, come in tutti siti delle Pubbliche Amministrazioni nazionali, c'è la sezione "Amministrazione Trasparente"¹⁵⁴, dove sono pubblicati i dati e le informazioni previste dal sopra citato D.Lgs. 33/2013 *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*. Tale sezione consente di avere immediatamente a disposizione le informazioni previste dalla norma anche ai fini del c.d. accesso civico, ovvero un diritto che permette a chiunque di conoscere dati e informazioni detenuti dall'amministrazione, nel rispetto dei limiti previsti a tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

Nel sito del Ministero dell'Interno, si specifica che *"La trasparenza è accessibilità totale ai dati e ai documenti in possesso della pubblica amministrazione. Ha lo scopo di tutelare i diritti dei cittadini e di promuovere partecipazione e forme diffuse di controllo sulle attività delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*¹⁵⁵. Questo principio è stato appunto sancito con il D.Lgs. 33/2013, con l'obiettivo di favorire il controllo diffuso da parte dei cittadini sull'operato delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, e riaffermato dal D.Lgs. 97/2016, c.d. Freedom of Information Act (Foia), come "accessibilità totale" ai dati e ai documenti gestiti dalle pubbliche amministrazioni.

¹⁵⁰ D.lgs. 36/2023, Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, art. 15, comma 2, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹⁵¹ taliAppalti.it (2024), Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori inferiori a 150.000 € e di forniture e servizi inferiori a 140.000 €, https://italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=5342&utm_source.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Sezione "Amministrazione trasparente", <https://www.anticorruzione.it/amministrazione-trasparente>.

¹⁵⁵ Ministero dell'Interno, Sezione "Amministrazione trasparente", <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente>.

Per quanto concerne la sopra citata digitalizzazione delle procedure, dal 1° gennaio 2024 ha acquisito efficacia la disciplina sulla digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici prevista dal Libro I, Parte II del D. Lgs. 36/2023, con conseguente obbligo per le stazioni appaltanti di procedere allo svolgimento di tutte le procedure di affidamento, e dunque anche degli affidamenti diretti, e di esecuzione dei contratti pubblici utilizzando piattaforme di approvvigionamento digitale certificate (PAD), ovvero sistemi informatici che permettono di gestire tutte le fasi dell'affidamento di contratti pubblici, dalla pubblicazione della gara all'aggiudicazione, in modo completamente digitale¹⁵⁶.

Nel caso degli Affidamenti diretti, non è più necessario riportare preliminarmente nella decisione a contrarre il Codice Identificativo Gara (CIG), come previsto dall'art. 17 comma 2 del nuovo Codice. Il CIG deve essere infatti acquisito in modalità digitale al termine della procedura di affidamento diretto¹⁵⁷. Si tratta di un codice alfanumerico di 10 cifre che identifica in modo univoco una procedura di gara d'appalto o un contratto pubblico. Il fine è di nuovo garantire la trasparenza e la tracciabilità delle procedure.

Per quanto riguarda la fase di selezione informale, nella quale il RUP può procedere eventualmente ad indagini di mercato o all'acquisizione di più preventivi (o anche di un solo preventivo), essa può avvenire con o senza l'impiego di una piattaforma certificata.

Secondo l'attuale sistema, l'acquisizione del CIG, tramite invio alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP, sistema interamente gestito dall'ANAC) delle informazioni relative all'affidamento, avviene attraverso due schede:

- a. Scheda AD5 per gli affidamenti di importo inferiore a 5.000,00 euro;
- b. Scheda AD3 per gli affidamenti di importo pari o superiore a 5.000,00 e fino a 140.000,00 per beni e servizi e 150.000,00 per lavori¹⁵⁸.

Tali schede sono modelli standard di tracciabilità e trasparenza utilizzati dalle stazioni appaltanti per la pubblicazione degli affidamenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP). In particolare, la scheda AD5 non è pubblicata su "Amministrazione Trasparente", ma solo registrata; invece, la scheda AD3 va pubblicata. Con la trasmissione delle schede AD3 e AD5, quindi, si assolve agli obblighi di pubblicità previsti dall'art. 50, comma 9 e come previsto nella delibera Anac 263/2023¹⁵⁹.

Per quanto riguarda la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto di un accordo quadro, con comunicato del Presidente del 5 giugno 2024 l'ANAC, ha fornito chiarimenti ed ha affermato che la possibilità sussiste, nel caso in cui ricorrono le condizioni di cui alle lett. a) e b) dell'art. 50, comma 1, del D. Lgs. 36/2023, ossia nel caso di lavori il cui importo massimo stimato per l'intera durata dell'accordo sia inferiore a 150.000 euro e nel caso di servizi o forniture il cui importo massimo stimato sempre per l'intera durata dell'accordo sia inferiore a 140.000 euro, e sempre che non ricorra un interesse transfrontaliero certo¹⁶⁰. In tal caso, però, la stazione appaltante è tenuta al rispetto di ulteriori condizioni per non limitare o eludere la concorrenza. In particolare, l'importo massimo complessivo dell'accordo quadro dovrà essere calcolato nel rispetto di quanto previsto dall'art. 14, comma 16, del nuovo Codice e l'eventuale possibile incremento dell'importo del contratto dovrà essere rapportato all'importo massimo stimato ai fini dell'affidamento diretto e non potrà, in ogni

¹⁵⁶ taliAppalti.it (2024), *Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori inferiori a 150.000 € e di forniture e servizi inferiori a 140.000 €*, https://italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=5342&utm_source.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ Ibidem.

caso, comportare il superamento della soglia complessiva entro la quale è ammissibile il ricorso all'affidamento diretto.

In conclusione, l'analisi della disciplina dell'affidamento diretto evidenzia come questa procedura dovrebbe realizzare molteplici livelli di semplificazione per gli operatori economici privati. Sul piano procedurale, l'eliminazione della gara formale e l'impossibilità di ricorso da parte dei non selezionati dovrebbero abbattere i rischi legali e i tempi di attesa, consentendo agli operatori di concentrarsi sulla qualità dell'offerta piuttosto che su strategie processuali. Sul piano documentale, l'autocertificazione per importi sotto 40.000 euro e l'esonero dalle garanzie provvisorie rappresentano potenziali riduzioni degli oneri burocratici e dei costi di accesso. Sul piano operativo, gli elenchi e albi preformati dovrebbero semplificare l'accesso alle opportunità, mentre il principio di rotazione promette equità senza appesantire le procedure. Infine, gli strumenti digitali semplificati e l'esenzione dal MEPA per importi sotto 5.000 euro completano un quadro di semplificazioni che, almeno nelle intenzioni del legislatore, dovrebbero trasformare l'affidamento diretto in uno strumento più accessibile e meno oneroso rispetto alle procedure tradizionali. Tuttavia, l'analisi del primo capitolo ha già evidenziato criticità significative - dall'incremento del contenzioso sul principio di rotazione all'emergere di nuovi oneri digitali - che sollevano dubbi sulla effettiva realizzazione di questi obiettivi semplificativi. Nel terzo capitolo sarà presente un'analisi empirica approfondita per verificare se e in che misura queste semplificazioni teoriche si traducano in vantaggi concreti e misurabili per gli operatori economici, distinguendo tra semplificazioni effettive e meramente apparenti.

2.3 La procedura negoziata e la flessibilità negoziale

Un altro tipo di appalto sotto soglia è la procedura negoziata senza bando. La procedura negoziata, in generale, consente alle stazioni appaltanti di dialogare direttamente con operatori economici selezionati per definire le condizioni dell'appalto e la sua definizione viene data nell'art. 50, comma 2 del nuovo Codice¹⁶¹.

Questo metodo è applicabile:

- per affidamenti sotto la soglia comunitaria (secondo quanto previsto dall'art. 50);
- indipendentemente dall'importo, in presenza di specifici presupposti di legge (come previsto dall'art. 76)¹⁶².

La procedura negoziata può svolgersi quindi sia con pubblicazione di un bando di gara sia senza. Nel primo caso, per i settori ordinari, si fa riferimento all'art. 73 del nuovo Codice, il quale disciplina modalità operative molto simili a quelle della procedura competitiva con negoziazione¹⁶³. L'art. 76, invece, tratta della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando, consentendola in casi particolari indipendentemente dal valore dell'affidamento. Questo tipo di procedura è ammissibile, ad esempio, quando nessuna offerta idonea è pervenuta in una precedente gara o nei casi in cui vi sia un solo fornitore in grado di soddisfare le esigenze della stazione appaltante, per ragioni tecniche o per la tutela di diritti esclusivi.

Il procedimento si articola in due fasi: nella prima, l'amministrazione individua gli operatori economici da invitare tramite indagini di mercato o consultando appositi elenchi; nella seconda, si svolge il confronto concorrenziale tra i soggetti invitati, al termine del quale viene selezionato l'aggiudicatario¹⁶⁴.

L'art. 50 del D.Lgs. 36/2023 prevede il ricorso alla procedura negoziata senza bando, a seconda dell'importo dell'appalto e sino alla soglia di rilevanza europea, per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture.

Come già accennato nel primo capitolo, relativamente agli appalti di lavori è ammesso l'utilizzo della procedura negoziata:

- per importi pari o superiori a 150.000,00 euro e inferiori a 1 milioni di euro, previa consultazione di cinque operatori economici;
- per importi pari o superiori a 1 milione di euro e inferiore alla soglia di rilevanza europea, previa consultazione di dieci operatori economici¹⁶⁵.

Relativamente agli appalti di servizi e forniture, è ammesso l'utilizzo:

- per importi pari o superiori a 140.000 euro e inferiori alla soglia europea, previa consultazione di cinque operatori.

Come già affermato nel primo capitolo, il D.Lgs. 209/2024, ovvero il “Correttivo al codice dei contratti”, introduce alcune modifiche all'art. 50. Tra queste, viene inserito un passaggio preliminare

¹⁶¹ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 50, comma 2, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹⁶² BibLus ACCA, *La procedura negoziata secondo il nuovo Codice appalti*, biblus.acca.it/la-procedura-negoziata-secondo-il-nuovo-codice-appalti.

¹⁶³ Ibidem.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Ibidem.

alla pubblicazione dell'avviso per manifestare interesse, utile all'individuazione dei partecipanti alla procedura negoziata. Quindi, dal 1° gennaio 2025 le stazioni appaltanti devono pubblicare sul proprio sito l'avvio di una consultazione per le procedure negoziate, al fine di adempiere e rafforzare l'obbligo di pubblicità¹⁶⁶. Secondo il comma 2 dell'art. 50, l'utilizzo di elenchi o albi interni e le indagini di mercato, formalizzate attraverso avvisi pubblici, devono essere gestiti dal RUP, secondo quanto disciplinato nell'allegato II.1 del codice. Gli avvisi relativi all'acquisizione delle manifestazioni di interesse o alla formazione di elenchi di operatori economici sono soggetti a requisiti di pubblicità più stringenti, come indicato negli artt. 2 e 3 dell'allegato II.1¹⁶⁷. Infatti, tali avvisi devono essere pubblicati sia sul sito istituzionale della stazione appaltante sia sulla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) dell'ANAC. Il nuovo obbligo introdotto impedisce scelte discrezionali sui partecipanti basate su criteri non chiaramente definiti.

Le stazioni appaltanti possono dotarsi anche di un proprio regolamento in cui sono disciplinate le modalità di conduzione delle indagini di mercato, eventualmente distinte per fasce di importo; le modalità di costituzione e revisione dell'elenco degli operatori economici, distinti per categoria e fascia di importo e i criteri di scelta dei soggetti da invitare¹⁶⁸.

L'avviso di avvio dell'indagine di mercato indica il valore dell'affidamento, gli elementi essenziali del contratto, i requisiti di idoneità professionale, i requisiti minimi di capacità economica e finanziaria e le capacità tecniche e professionali richieste ai fini della partecipazione, il numero minimo ed eventualmente massimo di operatori che saranno invitati alla procedura, i criteri di selezione degli operatori economici, le modalità per comunicare con la stazione appaltante¹⁶⁹. Nel caso in cui sia previsto un numero massimo di operatori da invitare, l'avviso di avvio dell'indagine di mercato indica anche i criteri utilizzati per la scelta degli operatori.

Solo gli operatori economici selezionati e invitati dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, a seguito della valutazione delle informazioni ricevute, sono ammessi alla fase negoziale. Il termine entro cui presentare le offerte può essere concordato tra la stazione appaltante (o l'ente concedente) e tutti i candidati individuati, a condizione che a ciascuno venga garantito lo stesso periodo di tempo per elaborare e trasmettere la propria proposta. Nella fase conclusiva della procedura, la stazione appaltante individua il soggetto che ha formulato l'offerta più vantaggiosa, previa verifica del possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione¹⁷⁰.

Secondo il parere n. 2597 del 3 giugno 2024 del MIT, il criterio dell'ordine cronologico di ricezione delle domande non soddisfa i criteri oggettivi previsti dal Codice e appare piuttosto assimilabile ad una metodologia di selezione casuale. Lo stesso viene confermato dall'ANAC, con parere consultivo n.11 del 28 febbraio 2024.

Per quanto concerne i tempi da assegnare per la presentazione delle offerte nelle procedure negoziate senza bando, questi devono essere determinati in relazione al livello di complessità dell'appalto. L'art. 76 del D.Lgs. 36/2023 non stabilisce un limite minimo inderogabile per tali termini, lasciando alla discrezionalità della stazione appaltante la definizione di una tempistica congrua¹⁷¹. In merito, il TAR Lazio, con la sentenza n. 4203 del 25 febbraio 2025, ha respinto il ricorso presentato da un operatore economico che riteneva inadeguato un termine di 9 giorni concesso per la presentazione delle offerte. Il Tribunale ha ribadito che il Codice dei contratti pubblici non impone una scadenza

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Ibidem.

fissa per queste procedure, ma richiede esclusivamente che il termine sia proporzionato alle caratteristiche dell'affidamento.

Dunque, l'art. 76 del nuovo Codice disciplina i casi nei quali si può procedere con la procedura negoziata senza bando. Il comma 2 dell'articolo specifica i casi in cui si può procedere con questa procedura:

1. Non è stata presentata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata né alcuna domanda di partecipazione o alcuna domanda di partecipazione appropriata, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta;
2. I lavori, le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico perché lo scopo dell'appalto consiste nella creazione o nell'acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica; la concorrenza è assente per motivi tecnici; per la tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale;
3. Casi di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili, purché le circostanze invocate non siano imputabili alle stazioni appaltanti¹⁷².

Secondo il comma 4, nel caso degli appalti pubblici di forniture, la procedura è ammessa nelle seguenti situazioni:

- quando i prodotti oggetto dell'appalto sono realizzati esclusivamente per finalità di ricerca, sperimentazione, studio o sviluppo;
- nel caso di consegne complementari effettuate dal fornitore originario;
- per forniture quotate e acquistate sul mercato delle materie prime;
- per l'acquisto di forniture o servizi (in questo ultimo caso includendo anche i servizi) a condizioni particolarmente vantaggiose da un fornitore che sta cessando l'attività¹⁷³.

Altre ipotesi specifiche riguardano:

- gli appalti di servizi che seguono un concorso di progettazione e devono essere affidati al vincitore o a uno dei vincitori del concorso;
- nuovi lavori o servizi che rappresentano la ripetizione di prestazioni analoghe già affidate all'operatore economico aggiudicatario dell'appalto iniziale dalla stessa stazione appaltante, a condizione che ciò avvenga entro tre anni dalla sottoscrizione del contratto originario¹⁷⁴.

La procedura negoziata è ammessa anche quando il cambiamento di fornitore obblighi la stazione appaltante ad acquistare forniture con caratteristiche tecniche differenti, il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate, e la durata di tali contratti e dei contratti rinnovabili non può comunque, di solito, superare i 3 anni.

Rispetto alle previsioni del precedente Codice del 2016, l'art. 76 non introduce particolari novità. Tuttavia, tale articolo viene ora inserito dopo gli articoli che regolano le procedure di gara pubbliche, al fine di segnalare l'eccezionalità della procedura in esame, similmente a quanto avviene nella direttiva n. 2014/24/UE, in cui la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara è regolata nell'ultimo articolo dedicato alle "procedure"¹⁷⁵.

¹⁷² D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 76, comma 2, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹⁷³ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 76, comma 4, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁵ BibLus (2025), *Art. 76 nuovo Codice appalti: la procedura negoziata senza bando*, <https://biblus.acca.it/art-76-nuovo-codice-appalti-la-procedura-negoziata-senza-bando/>.

Alcune variazioni di portata limitata dell'art. 76 riguardano diversi aspetti procedurali che meritano particolare attenzione. In primo luogo, si modifica l'onere di motivazione a carico delle stazioni appaltanti, poiché le nuove disposizioni subordinano la procedura negoziata alla situazione concreta e alle caratteristiche specifiche dei mercati coinvolti, discostandosi dall'approccio delle norme precedenti, che richiedevano una motivazione adeguata, già nel primo atto della procedura, circa la presenza dei presupposti necessari. Un secondo elemento di novità concerne i criteri di selezione degli operatori da invitare, dove l'attuale formulazione include la locuzione "*ove possibile*", che solleva le stazioni appaltanti dall'obbligo di svolgere la "gara informale" per individuare i soggetti da consultare. Infine, il numero minimo di operatori economici da invitare, previsto dall'art. 76, si riduce da cinque a tre, rappresentando una semplificazione quantitativa che dovrebbe facilitare la gestione amministrativa delle procedure negoziate¹⁷⁶.

Dunque, come per l'affidamento diretto (vedi sopra), al comma 1 dell'articolo è stato valorizzato l'obbligo di motivazione nel primo atto della procedura, per responsabilizzare le amministrazioni aggiudicatrici nell'utilizzo, come espressamente richiamato nel considerando n. 50 e nell'art. 84 della direttiva n. 2014/24/UE. Inoltre, il comma 7 riduce il numero delle imprese da invitare alla negoziazione ad un minimo di 3 operatori economici. Viene anche reintrodotta la clausola della possibilità di indizione della gara informale, già prevista dall'art. 57, comma 6, D.Lgs. 163/2006, nel caso in cui la gara non è in astratto o non è in concreto praticabile. Quindi, attraverso tale clausola, si rimette alla valutazione concreta di ogni Amministrazione aggiudicatrice la possibilità di indire una gara informale per selezionare il vincitore. Infine, viene rimosso il richiamo al principio di rotazione che, oltre a non trovare esplicito riscontro nel diritto dell'Unione Europea, potrebbe risultare in conflitto con la normativa sovranazionale, poiché imporrebbe una limitazione alla partecipazione nella gara informale basata sull'assegnazione di un precedente incarico, che non costituisce motivo valido per escludere un operatore economico dalla competizione per un nuovo contratto¹⁷⁷.

L'ANAC, con parere consultivo n. 56 del 23 ottobre 2024, ha sottolineato che la procedura negoziata senza bando costituisce un'eccezione alle regole dell'evidenza pubblica, ammissibile solo nei casi specifici e tassativi previsti dal legislatore¹⁷⁸.

In conclusione, la procedura negoziata senza bando si presenta, dal punto di vista normativo, come un potenziale strumento di semplificazione per gli operatori economici: dovrebbe eliminare la necessità di un bando formale, promette un dialogo diretto tra amministrazione e imprese selezionate, e mira a ridurre i tempi di partecipazione rispetto alle procedure ad evidenza pubblica. Gli operatori dovrebbero beneficiare di una selezione più rapida e di termini flessibili concordabili con la stazione appaltante, adeguati alla complessità specifica dell'affidamento. In teoria, la procedura negoziata senza bando traduce il principio di proporzionalità procedurale: procedure più semplici per affidamenti di minor valore, garantendo comunque concorrenza attraverso la consultazione di operatori qualificati. Tuttavia, l'introduzione dell'obbligo di pubblicazione dell'avviso esplorativo dal 2025 e l'incertezza sui criteri di selezione oggettivi, già analizzati nel primo capitolo, suggeriscono che la reale semplificazione potrebbe essere più limitata di quanto prospettato dalla disciplina teorica. La valutazione empirica del terzo capitolo dovrà verificare se questa maggiore flessibilità procedurale si traduca effettivamente in vantaggi operativi concreti o se invece generi nuove forme di complessità per gli operatori economici.

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ ANAC, parere consultivo n. 56 del 23 ottobre 2024.

2.4 Strumenti pro-concorrenziali per le PMI

Il D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, ovvero il “Correttivo del Codice Appalti”¹⁷⁹ è un intervento normativo che apporta modifiche al nuovo Codice, con l’obiettivo di ottimizzare l’applicazione pratica delle normative sugli appalti pubblici. Una parte rilevante di questo dispositivo è dedicata alle Piccole e Medie Imprese (PMI) per consentire una loro maggior partecipazione agli appalti pubblici. Dunque, il principio fondamento del D.Lgs. 209/2014 è la massima partecipazione. E bene ricordare che le PMI sono realtà che permeano il sistema produttivo italiano, poiché costituiscono circa il 90% delle imprese nazionali.

Nel Correttivo, infatti, sono presenti istituti, detti pro-concorrenziali che ampliano in favore delle imprese di piccole e medie dimensioni la platea dei soggetti che possono partecipare agli appalti pubblici, sia direttamente, consentendo a queste ultime imprese di procurarsi i requisiti di partecipazione alle gare da loro non posseduti (RTI) sia indirettamente, ponendosi come soggetti esecutori di parte delle prestazioni oggetto dell’appalto (subappalto)¹⁸⁰. Tali istituti sono l’avvalimento, il RTI, il subappalto, il consorzio e la suddivisione dei lotti di gara.

L’avvalimento è un istituto che consente a un’impresa, detta impresa ausiliata, di partecipare a una gara utilizzando i requisiti (economici, tecnici, professionali o organizzativi) di un’altra impresa, detta impresa ausiliaria, che si impegna a mettere a disposizione tali risorse per l’esecuzione del contratto¹⁸¹. Tale istituto è disciplinato dall’art. 104 del D.Lgs. 36/2023. L’impresa ausiliaria mette a disposizione anche i mezzi e le risorse necessarie per l’esecuzione dell’appalto.

È possibile classificare l’avvalimento in due diverse tipologie:

- Avvalimento tecnico-operativo: l’impresa ausiliaria partecipa attivamente all’esecuzione del contratto, prestando mezzi, risorse, personale, con l’obbligo di indicare nel contratto i mezzi messi a disposizione.
- Avvalimento di garanzia: l’ausiliaria presta solo la propria capacità economico-finanziaria, spesso attraverso garanzia fideiussoria.

Inoltre, il Consiglio di Stato, sezione V, con sentenza n. 523/2022 ha chiarito che in caso di avvalimento tecnico, la partecipazione sostanziale dell’impresa ausiliaria all’esecuzione dell’appalto è obbligatoria¹⁸².

Il Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) è una forma di collaborazione tra più imprese, che si uniscono temporaneamente per partecipare congiuntamente a una gara d’appalto pubblica, presentandosi come un unico soggetto. Esso è disciplinato dall’art. 67 del D.Lgs. 36/2023 e rappresenta un modello di aggregazione temporanea, senza costituire una nuova persona giuridica¹⁸³. Il RTI può essere orizzontale (tra imprese con la stessa specializzazione), verticale (tra imprese con specializzazioni differenti) o misto.

¹⁷⁹ Decreto Legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, *Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*.

¹⁸⁰ Altalex (2025), *Correttivo al Codice dei contratti pubblici. Novità in materia di promozione e valorizzazione delle PMI e nuovo subappalto*, <https://www.altalex.com/documents/2025/01/29/correttivo-codice-appalti-novita-materia-promozione-valorizzazione-pmi-nuovo-subappalto>.

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 523 del 2022.

¹⁸³ Altalex (2025), *Correttivo al Codice dei contratti pubblici. Novità in materia di promozione e valorizzazione delle PMI e nuovo subappalto*, <https://www.altalex.com/documents/2025/01/29/correttivo-codice-appalti-novita-materia-promozione-valorizzazione-pmi-nuovo-subappalto>.

Il nuovo Codice ha introdotto maggiore elasticità rispetto al passato per quanto riguarda il RTI. Oggi, infatti, le imprese partecipanti possono eseguire anche quote minime, a condizione che l'apporto non sia fittizio o meramente formale. Tale novità favorisce la partecipazione delle PMI all'interno di un RTI, evitando l'esclusione a causa di una soglia minima di attività esecutiva. È bene ricordare che la prestazione non può comunque essere simulata o marginale: ogni impresa deve apportare un contributo concreto e qualificato, anche se residuale¹⁸⁴.

Tuttavia, sono presenti alcune regole rigide:

- Il mandatario (capogruppo) deve possedere i requisiti di qualificazione richiesti per la prestazione principale (se lavori, servizi o forniture principali);
- I mandanti devono possedere i requisiti per le prestazioni secondarie che si sono impegnati a eseguire.

Questo significa che non si può “nascondere” una mancanza di requisiti dietro la forma del RTI.

Il Consiglio di Stato, sezione III, con la sentenza n. 139/2020¹⁸⁵ ha affermato che è fondamentale che, già in fase di presentazione dell'offerta, siano individuate con precisione le prestazioni da eseguire da ciascun componente del RTI. La mancanza di questa indicazione, oppure una ripartizione generica, incerta o fittizia, può comportare l'esclusione del RTI dalla gara:

“Il mancato rispetto dell'obbligo di specificazione delle parti del servizio che ciascuna impresa del raggruppamento intende eseguire comporta l'inammissibilità dell'offerta ai sensi del principio di affidamento qualificato”¹⁸⁶.

Il subappalto è un istituto che consente all'appaltatore, quindi colui che si è aggiudicato la gara, di affidare a terzi l'esecuzione di una parte del contratto. La sua disciplina è contenuta nell'art. 119 del nuovo Codice¹⁸⁷.

L'appaltatore resta responsabile dell'intera prestazione contrattuale, anche per le parti subappaltate. Non è più previsto un limite massimo al subappalto, ma permane l'obbligo di indicare in sede di gara le lavorazioni affidate a terzi. Il limite, fino al 2021, era al 30%. Con il DL Semplificazioni del 2021 è stato abolito il tetto massimo: ora il subappalto è consentito illimitatamente, purché la stazione appaltante valuti la compatibilità con l'oggetto dell'appalto¹⁸⁸.

Lo stesso art. 119, come accennato sopra, impone che l'operatore economico indichi fin dall'offerta le prestazioni o lavorazioni che intende subappaltare. Questo obbligo ha una duplice funzione di trasparenza e tracciabilità del ciclo esecutivo.

Il consorzio, disciplinato dagli artt. 65, 66 e 94 del D.Lgs. 36/2023, è un'organizzazione composta da più imprese che si uniscono stabilmente o temporaneamente per partecipare a gare d'appalto. Esistono diversi tipi di consorzi:

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 139 del 2020.

¹⁸⁶ Giurisprudenzappalti.it, *decisione Consiglio di Stato n. 139/2020*, <https://giurcost.org/decisioni/2020/0139s-20.html>.

¹⁸⁷ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 119, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

¹⁸⁸ Altalex (2025), *Correttivo al Codice dei contratti pubblici. Novità in materia di promozione e valorizzazione delle PMI e nuovo subappalto*, <https://www.altalex.com/documents/2025/01/29/correttivo-codice-appalti-novita-materia-promozione-valorizzazione-pmi-nuovo-subappalto>.

- Stabile: hanno una struttura d'impresa propria, durata minima di 5 anni e i requisiti sono del consorzio stesso (non dei consorziati);
- Ordinario: partecipano alla singola gara, devono indicare le imprese esecutrici, e queste devono possedere i requisiti. In questo caso, non serve dichiarare i consorziati (art. 94 comma 3);
- tra cooperative o artigiani¹⁸⁹.

La definizione di consorzio è data dall'art. 65: "I consorzi stabili sono formati da almeno tre consorziati che abbiano stabilito di operare congiuntamente nel settore dei contratti pubblici per un periodo non inferiore a cinque anni."¹⁹⁰

Nel consorzio vige la responsabilità solidale, ossia, in caso di inadempimento, risponde tutto il consorzio.

La suddivisione in lotti di un appalto ha lo scopo di favorire la partecipazione delle PMI, frazionando l'appalto in parti autonome e aggiudicabili separatamente. Tale disciplina è contenuta nell'art. 58 del nuovo Codice¹⁹¹.

Le tipologie di lotti sono:

- funzionali (per ambiti di attività);
- prestazionali (in base alle lavorazioni);
- quantitativi (in base alla quantità).

La suddivisione non è obbligatoria, ma il rifiuto deve essere espressamente motivato. La PA può inoltre limitare il numero di lotti aggiudicabili a un singolo concorrente, per favorire una maggiore distribuzione. L'omessa motivazione può costituire violazione dei principi di concorrenza e proporzionalità e può determinare l'illegittimità dell'intera procedura di gara. Il Codice consente alla stazione appaltante, a tutela della concorrenza, di prevedere che un operatore economico possa aggiudicarsi un numero massimo di lotti, anche se può partecipare a più. Questo meccanismo è detto "limitazione cumulativa" e serve a evitare concentrazioni eccessive di potere contrattuale.

Di seguito una tabella riassuntiva:

ISTITUTO	CHI LO USA	FINALITA' PRINCIPALE
Subappalto	Appaltatore	Affidare esecuzione parziale a terzi
RTI	Più imprese	Partecipare insieme a una gara
Avvalimento	Impresa ausiliata	Usare requisiti di un'altra impresa
Consorzio	Imprese consorziate	Operare in modo stabile o occasionale congiunto
Lotti	Stazione appaltante e operatori	Favorire l'accesso alle PMI attraverso suddivisione dell'appalto

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 65.

¹⁹¹ D.lgs. 36/2023, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, art. 58, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

L'art. 108, comma 7, del Codice prevede la possibilità che il bando di gara fissi dei criteri premiali a favore delle PMI nella valutazione dell'offerta, secondo il principio della "territorialità", per quei contratti che dipendono dal requisito della prossimità per la loro esecuzione, ai fini della tutela della libera concorrenza¹⁹². D'altra parte, anche il diritto comunitario ritiene che favorire una maggiore partecipazione delle PMI agli appalti pubblici sia un criterio importante da tenere presente nella disciplina degli appalti. Disciplina, questa, peraltro rispondente al principio di massima partecipazione, come ad esempio risulta evidente dalle pronunce della Corte di Giustizia UE, inerenti a istituti considerati pro-concorrenziali quali il subappalto e l'avvalimento, che rilevano l'esigenza di estendere al massimo della portata possibile l'applicazione di tali istituti¹⁹³. Le sentenze in questione hanno ritenuto incompatibile con il diritto comunitario il limite quantitativo generale del 30% posto alle prestazioni subappaltabili¹⁹⁴.

Nel 2019, l'impresa Vitali S.p.A. venne esclusa da una gara poiché aveva previsto di subappaltare più del 30% dell'appalto, superando il limite imposto dalla legge italiana. Con la sentenza C-63/18 del 2019, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) ha stabilito che il suddetto limite del 30% è contrario al diritto comunitario, in particolare alla direttiva 2014/24/UE, già citata nel primo capitolo, sugli appalti pubblici¹⁹⁵. La ratio è la mancanza di una giustificazione proporzionata. In particolare, anche se l'obiettivo finale è legittimo, la CGUE sostiene l'impossibilità di fissare un limite rigido che valga per ogni caso e fattispecie: gli Stati membri non possono vietare in modo astratto una certa percentuale di subappalto senza analizzarne il contesto. Infine, la CGUE sostiene che favorire il subappalto può aiutare le PMI ad accedere alle gare pubbliche, un principio più volte ribadito¹⁹⁶.

Invece, nella sentenza C-402/18 del 2019 (Tedeschi Srl), la Corte ha giudicato due limiti imposti dalla legge italiana: art. 118 del D.Lgs. n. 163/200, ovvero il divieto di subappaltare oltre il 30% dell'appalto e il divieto di applicare ai subappaltatori un ribasso superiore al 20% rispetto ai prezzi offerti in gara. Secondo la CGUE, entrambi questi limiti sono contrari alla direttiva 2004/18/CE, in quanto il primo è (vedi sopra) sproporzionato, mentre il secondo è eccessivo¹⁹⁷. La conclusione è che tale vincolo limita la libertà imprenditoriale e scoraggia l'uso del subappalto.

Successivamente, la Commissione europea ha avviato la procedura di infrazione n. 2018/2273 il 24 gennaio 2019 con una lettera di costituzione in mora indirizzata all'Italia. La Commissione contestava la mancata conformità del quadro giuridico italiano alle direttive europee del 2014 (vedi sopra) in materia di contratti pubblici. In particolare, una delle criticità evidenziate riguardavano il limite del 30% al subappalto, considerato incompatibile con il diritto dell'UE¹⁹⁸.

In seguito, il 6 aprile 2022, la Commissione europea ha inviato una nota, indicando che le modifiche legislative apportate dall'Italia con il Decreto "Sblocca Cantieri" non erano sufficienti a garantire la conformità con il diritto dell'Unione. In particolare, la modifica temporanea del limite al subappalto

¹⁹² Altalex (2025), *Correttivo al Codice Appalti: novità in materia di promozione e valorizzazione delle PMI e nuovo subappalto*, <https://www.altalex.com/documents/2025/01/29/correttivo-codice-appalti-novita-materia-promozione-valorizzazione-pmi-nuovo-subappalto>.

¹⁹³ Ibidem.

¹⁹⁴ Corte di Giustizia UE 26 settembre 2019 (C-63/18) e Corte di Giustizia UE 27 novembre 2019 (C 402/18).

¹⁹⁵ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *sentenza del 26 settembre 2019, causa C-63/18, Vitali S.p.A. c. Autostrade per l'Italia S.p.A.*

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *sentenza del 27 novembre 2019, causa C-402/18, Tedeschi S.r.l. e Consorzio Stabile Instant Service contro C.M. Service S.r.l. e Università degli Studi di Roma La Sapienza.*

¹⁹⁸ Camera dei deputati, *Contenzioso UE in materia di subappalto, Dossier AT041*, <https://documenti.camera.it/leg18/dossier/Testi/AT041.htm>.

dal 30% al 40% è stata ritenuta inadeguata, in quanto temporanea (con scadenza al 31 dicembre 2020) e restrittiva¹⁹⁹.

Il correttivo all'art. 119 che regola il subappalto ha previsto che si debba riservare una quota pari al 20 % degli affidamenti in subappalto in favore delle PMI. Inoltre, è stata prevista una soglia minima di stipula obbligatoria di contratti di subappalto con le PMI. Secondo un'interpretazione di parte della dottrina, l'operatore economico, nell'indicare in sede di offerta quali prestazioni intende subappaltare, dovrà specificare le prestazioni che verranno affidate a PMI e per quali quote (non inferiori al 20%), senza dover indicare le imprese future affidatarie (vedi sopra)²⁰⁰.

Il correttivo ha anche modificato il comma 17 dell'art. 119 del Codice, relativo al c.d. subappalto a cascata. Il nuovo Codice, anche in considerazione della procedura di infrazione comunitaria n. 2018/2273, ha soppresso il divieto generale di fare ricorso al subappalto a cascata previsto nell' art. 119 del precedente Codice (e in precedenza nell'art. 118, comma 9, del Codice del 2006), dettando una specifica disciplina che consente alla stazione appaltante di limitare il subappalto a cascata a fronte di specifici presupposti, rispetto ai quali è previsto un obbligo di motivazione, in modo da rendere trasparenti le ragioni di tali limitazioni²⁰¹.

La sopra citata procedura di infrazione comunitaria n. 2018/2273 è stata avviata dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia a causa di una serie di incompatibilità riscontrate tra il precedente Codice (D.Lgs. 50/2016) e la Direttiva 2014/24/UE.

In generale, veniva contestato:

- il limite rigido al subappalto, allora fissato al 30% dell'importo contrattuale. Tale soglia, secondo la Commissione, costituiva una restrizione ingiustificata alla libertà di organizzazione dell'operatore economico;
- l'obbligo per l'operatore economico di indicare in sede di gara tre nominativi di subappaltatori, anche senza avere ancora la certezza che il subappalto si sarebbe effettivamente concretizzato. Anche questa previsione è stata considerata eccessivamente restrittiva e contraria ai principi di libera concorrenza e proporzionalità;
- il divieto di subappalto a cascata²⁰².

Il Governo italiano ha adottato alcune misure correttive, tra cui il Decreto "Sblocca Cantieri" nel 2019, che ha innalzato temporaneamente il limite al subappalto dal 30% al 40%, e la modifica delle linee guida ANAC, volte a rendere meno rigide alcune interpretazioni. Tuttavia, la Commissione ha continuato a considerare insufficiente il livello di adeguamento. Dunque, il nuovo Codice ha riscritto in parte la disciplina.

I fondamenti di tali previsioni sono i più generali principi dell'azione amministrativa, ovvero i criteri fondamentali che regolano il comportamento della Pubblica Amministrazione, previsti dall'art. 1 della L. 241/1990. Tra di essi, ci sono: pubblicità e trasparenza, imparzialità e non discriminazione. La ratio generale è che l'azione amministrativa deve garantire pari trattamento a tutti i cittadini, essere neutra e non favorire interessi particolari.

¹⁹⁹ Dipartimento per gli Affari Europei, *Infrazioni, aggiornamento del 6 aprile 2022*,:

<https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/stato-delle-infrazioni/infrazioni-6-aprile-2022/>.

²⁰⁰ Altalex (2025), *Correttivo al Codice Appalti: novità in materia di promozione e valorizzazione delle PMI e nuovo subappalto*, <https://www.altalex.com/documents/2025/01/29/correttivo-codice-appalti-novita-materia-promozione-valorizzazione-pmi-nuovo-subappalto>.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Ibidem.

2.5 Conclusione

L'analisi svolta rivela una realtà più complessa rispetto alle aspettative di semplificazione dichiarate dal legislatore. Se da un lato il nuovo Codice introduce indubbi semplificazioni procedurali - dall'innalzamento delle soglie per l'affidamento diretto alla riduzione degli oneri documentali per importi sotto 40.000 euro - dall'altro emergono nuove forme di complessità che rischiano di vanificare parzialmente i benefici teorici.

L'affidamento diretto, pur eliminando formalmente la gara, mantiene significativi oneri procedurali legati alla digitalizzazione obbligatoria e agli adempimenti di trasparenza. La procedura negoziata, nonostante la promessa di maggiore flessibilità, introduce dal 2025 l'obbligo di pubblicazione dell'avviso esplorativo, segnalando una tensione irrisolta tra semplificazione e controllo. Gli strumenti pro-concorrenziali per le PMI, sebbene amplino formalmente le opportunità di partecipazione, si inseriscono in un contesto digitale che le stesse PMI denunciano come oneroso e frammentato.

In definitiva, l'analisi conferma che il nuovo Codice realizza una semplificazione selettiva: effettiva per alcuni operatori e tipologie di affidamento, meramente apparente per altri. Tale esito suggerisce la necessità di un approfondimento empirico nel terzo e ultimo capitolo di questo elaborato, che verifichi, attraverso dati quantitativi e casi di studio, se i benefici teorici delle semplificazioni si traducano in vantaggi misurabili per gli operatori economici privati o se invece alcuni aspetti della riforma abbiano prodotto effetti controproducenti rispetto alle finalità dichiarate.

CAPITOLO 3

Dalla normativa alla pratica: analisi di tre casi di studio sulle procedure sotto soglia nel Nuovo Codice dei Contratti

3.1 Introduzione

Per comprendere effettivamente se le semplificazioni introdotte dal D.Lgs 36/2023 in materia di appalti sotto soglia si traducano in semplificazioni pratiche per gli operatori economici è necessario, in conclusione, affrontare la fase empirica della ricerca. Dopo aver analizzato nel primo capitolo il quadro normativo delle soglie e degli appalti sotto soglia, e nel secondo capitolo le innovazioni procedurali del nuovo Codice, il terzo e ultimo capitolo tenta di analizzare se e come le novità e semplificazioni introdotte a livello normativo nel nuovo Codice sussistano nel corso di applicazioni procedurali o se, invece, siano presenti effettive criticità pratiche nell'aggiudicazione sia nel caso di affidamento diretto che di procedura negoziata senza bando.

L'analisi sarà sviluppata attraverso lo studio di tre casi di appalto che hanno coinvolto Lattanzio KIBS, società di consulenza specializzata nel settore pubblico con oltre vent'anni di esperienza. La scelta di questa metodologia risponde all'esigenza di osservare l'applicazione concreta delle norme attraverso un punto di osservazione costante, ovvero lo stesso operatore economico che ha partecipato alle procedure di gara e, e in due casi su tre, si è aggiudicato l'appalto.

L'indagine si articola attraverso l'analisi comparativa di tre procedure rappresentative degli appalti sotto soglia. Il primo caso esaminato riguarda infatti l'affidamento diretto di ARTI Puglia, che rappresenta l'applicazione più radicale della semplificazione normativa attraverso l'eliminazione completa delle indagini di mercato preventive. Il secondo caso analizza l'affidamento diretto del Comune di Nuoro, che mantiene un approccio più tradizionale con indagini di mercato preventive. Questo caso consente di valutare se le amministrazioni, pur disponendo di strumenti di semplificazione. Il terzo caso esamina la procedura negoziata della Regione Sicilia, che rappresenta una tipologia procedurale più strutturata ma comunque sotto soglia. L'analisi di questa procedura permette di verificare se le semplificazioni si applichino efficacemente anche a procedure di maggiore complessità e importo più elevato.

Applicando una classificazione ai tre casi di studio, è possibile affermare che il caso di ARTI Puglia dimostra che la semplificazione può massimizzare l'efficienza operativa, ma a scapito dell'accessibilità per operatori meno strutturati. Il caso del Comune di Nuoro, invece, dimostra come un approccio bilanciato con termini più sostenibili possa conciliare semplificazione e accessibilità, ma a costo di una maggiore complessità procedurale che contraddice gli obiettivi di velocizzazione. Infine, il caso di Regione Sicilia dimostra che le incongruenze applicative non sono funzionali alle semplificazioni del nuovo Codice.

Per conferire oggettività all'analisi qualitativa, la ricerca utilizza tre *Key Performance Indicators* (KPI) specifici: il tempo di aggiudicazione, il numero di documenti richiesti e il personale coinvolto. Questi indicatori consentono di trasformare osservazioni qualitative in metriche comparabili, pur nella consapevolezza dei limiti intrinseci a questo studio, quali la limitata generalizzabilità e il potenziale *selection bias*.

Attraverso questa articolazione, il capitolo intende fornire evidenze empiriche sulla reale efficacia delle semplificazioni del D.Lgs. 36/2023, ossia se la flessibilità delle procedure, la digitalizzazione obbligatoria e il controllo dei requisiti semplificato si traducano in maggiore efficienza ed efficacia per gli operatori economici.

L'analisi si conclude con un'intervista strutturata a un operatore esperto di Lattanzio KIBS, che rappresenta un elemento metodologico fondamentale per validare i dati quantitativi emersi dall'analisi dei casi di studio. Questa componente qualitativa offre una prospettiva longitudinale sull'evoluzione

delle procedure negli ultimi vent'anni, consentendo di interpretare criticamente i risultati empirici attraverso il punto di vista dell'esperienza diretta degli operatori del settore. L'intervista contribuisce specificamente all'analisi fornendo una chiave di lettura delle trasformazioni normative che va oltre l'osservazione empirica, permettendo di comprendere come le semplificazioni teoriche si traducano concretamente nella percezione e nelle pratiche operative degli attori coinvolti.

Infatti, l'intervista ha fornito un contributo qualitativo fondamentale attraverso la percezione dell'operatore, che inquadra il D.Lgs. 36/2023 non come un evento isolato, ma come tappa di un processo evolutivo ventennale di modernizzazione amministrativa. Egli fa l'esempio di disposizioni normative volte a sostituire l'obbligo della presentazione dei certificati con la possibilità di utilizzare le autocertificazioni e la creazione di banche dati liberamente accessibili da parte delle Pubbliche Amministrazioni, come INPS, INAIL, CCIAA e Agenzia delle entrate, utili per effettuare controlli sui requisiti autocertificati. Inoltre, a suo avviso, l'utilizzo di tali portali ha garantito una maggiore sicurezza, trasparenza e imparzialità delle procedure, oltre che una maggiore celerità nella definizione. In generale, ritiene la semplificazione della materia in continuo aggiornamento, grazie anche ai progressi informatici e soprattutto perché spinta dalla necessità di rendere sempre più performante ed efficace la Pubblica Amministrazione nazionale.

3.2 Analisi di tre casi di studio: la metodologia e i KPI

La metodologia adottata nel presente capitolo consiste nell'analisi e nella comparazione sistematica di tre casi di studio, che hanno coinvolto la società di consulenza per il settore pubblico Lattanzio KIBS: due per l'affidamento diretto (ARTI Puglia e Nuoro) e uno per la procedura negoziata (Regione Sicilia).

L'affidamento diretto di ARTI - Agenzia Regionale per la Tecnologia, il Trasferimento tecnologico e l'Innovazione della Puglia, opera nell'ambito del Programma "INTERREG I.P.A. SOUTH ADRIATIC ITALIA/ALBANIA/MONTENEGRO 2021-2027". L'affidamento diretto del Comune di Nuoro riguarda il servizio di "Supporto amministrativo e gestionale per l'attuazione di tutti i progetti e misure di competenza dell'Ufficio di Piano esistenti e potenziali". Infine, la procedura negoziata di Regione Sicilia consiste in azioni di comunicazione e riunioni dei programmi "INTERREG NEXT ITALIA-TUNISIA" e "INTERREG VI-A ITALIA-MALTA".

Le ragioni della scelta metodologica derivano dal fatto che tutti e tre i casi coinvolgono Lattanzio KIBS come operatore economico, garantendo un punto di osservazione costante che elimina le variabili legate alla diversa struttura organizzativa delle imprese partecipanti alle procedure. La partecipazione di Lattanzio KIBS come operatore economico comune ai tre casi conferisce inoltre validità metodologica alla ricerca, grazie anche alla sua solidità organizzativa e alla sua esperienza ventennale nel settore. Tale società rappresenta infatti un operatore qualificato rappresentativo delle imprese strutturate che costituiscono il target primario delle procedure sotto soglia. La sua *expertise* consolidata nella partecipazione a bandi pubblici complessi garantisce che eventuali criticità operative emerse non siano attribuibili a carenze organizzative interne dell'operatore.

Un ulteriore elemento di coerenza metodologica è rappresentato dal fatto che sia il caso ARTI Puglia che il caso Regione Sicilia operano nell'ambito dei programmi INTERREG di cooperazione transfrontaliera, settore caratterizzato da elevata specializzazione tecnica e complessità amministrativa. Questa omogeneità settoriale elimina le variabili legate alla diversa natura degli oggetti contrattuali, consentendo di focalizzare l'analisi esclusivamente sulle differenze procedurali introdotte dal nuovo Codice. Solo il caso Nuoro si discosta da questo ambito, ma tale diversificazione arricchisce l'analisi consentendo di verificare l'applicazione delle semplificazioni anche in contesti amministrativi diversi da quelli della cooperazione europea.

La selezione dei tre casi studio in questione risponde a una logica di rappresentatività procedurale finalizzata a testare l'intero spettro delle innovazioni introdotte dal D.Lgs. 36/2023. Il caso di ARTI Puglia rappresenta infatti l'applicazione più radicale della semplificazione normativa, trattandosi di un affidamento diretto senza indagini di mercato; il caso del Comune di Nuoro esemplifica un approccio che mantiene logiche tradizionali, essendo un affidamento diretto con indagini preventive; il caso di Regione Sicilia illustra la procedura negoziata con le sue specificità operative. Questa triangolazione consente di verificare se le semplificazioni del nuovo Codice si traducono in benefici concreti per gli operatori economici, indipendentemente dall'interpretazione amministrativa, o se invece la riforma produca risultati eterogenei che contraddicono l'obiettivo di uniformità procedurale.

Come è stato messo in evidenza, analizzando un singolo caso si rischia di operare una selezione strategica che ha effetti determinanti sulla validità delle conclusioni²⁰³. Quando l'obiettivo è verificare o confutare un'ipotesi teorica, diventa imprescindibile identificare il caso di studio più appropriato, che può configurarsi come *least likely crucial case* (caso meno probabile) o *most likely crucial case* (caso più probabile). La metodologia qui selezionata, invece, consente di testare l'efficacia delle

²⁰³ Gherardini, A., Barbera, F., & Pais, I. (a cura di) (2017), *Fondamenti di sociologia economica*, Egea.

semplificazioni introdotte dal D.Lgs. 36/2023 attraverso l'osservazione diretta delle loro applicazioni procedurali in casi diversi, ma omogenei. ARTI Puglia, Comune di Nuoro e Regione Sicilia possono essere considerati *most likely cases* per verificare l'efficacia delle innovazioni normative. Si tratta infatti di procedure sotto soglia in contesti istituzionali strutturati e per settori ad alta competenza tecnica, dove le condizioni dovrebbero essere ottimali per l'applicazione efficace delle semplificazioni del nuovo Codice. Il fallimento delle innovazioni normative in questi contesti fornirebbe evidenze contro l'efficacia sistematica della riforma sotto soglia.

I due casi selezionati - l'affidamento diretto ARTI Puglia e Nuoro e la procedura negoziata Regione Sicilia - possono essere considerati *most likely cases* per testare l'efficacia delle semplificazioni del D.Lgs. 36/2023. Si tratta infatti di procedure sotto soglia in contesti istituzionali strutturati, come enti regionali e agenzie specializzate, e per settori ad alta competenza tecnica, quali i programmi INTERREG, dove le condizioni dovrebbero essere ottimali per l'applicazione efficace delle innovazioni normative. Il fallimento delle semplificazioni in questi contesti privilegiati fornirebbe evidenze contro l'efficacia della riforma.

Sempre secondo Gherardini, l'approccio basato su casi di studio presenta però limitazioni strutturali che ne circoscrivono la portata scientifica. I risultati ottenuti vengono spesso considerati metodologicamente fragili e di scarso valore euristico per l'avanzamento della teoria, principalmente a causa della limitata generalizzabilità verso popolazioni più ampie rispetto ai casi direttamente osservati²⁰⁴.

L'impiego di metodologie *case-oriented* ha infatti generato due ordini di critiche sistematiche. In primo luogo, la selezione strategica dei casi può introdurre distorsioni cognitive sistematiche, conosciute anche come *selection bias*, che compromettono la comprensione obiettiva del fenomeno investigato. La validità esterna dei risultati resta in questo caso compromessa: le generalizzazioni verso la popolazione di riferimento devono essere formulate con cautela, specialmente quando il numero di casi analizzati è esiguo rispetto all'ampiezza della popolazione target. Nel presente studio, l'analisi di tre soli casi procedurali non pretende di rappresentare l'intera varietà delle procedure sotto soglia disciplinate dal D.Lgs. 36/2023.

Tuttavia, questi limiti non invalidano l'utilità della metodologia per obiettivi conoscitivi specifici: l'approfondimento qualitativo consente di identificare meccanismi causali e dinamiche processuali difficilmente catturabili attraverso approcci quantitativi su larga scala. Infatti, la forza di questo approccio risiede nella capacità di triangolare diverse fonti di evidenza: l'analisi documentale dei bandi, l'osservazione diretta dei processi procedurali e l'esperienza operativa di Lattanzio KIBS come operatore economico coinvolto. Questo metodo consente di testare l'applicabilità delle semplificazioni teoriche descritte dalla norma attraverso la loro verifica empirica nell'esperienza concreta delle imprese.

Per mitigare questi limiti e conferire maggiore oggettività all'analisi, la ricerca utilizzerà dei KPI (*Key Performance Indicators*) che consentono di trasformare osservazioni qualitative in metriche misurabili e comparabili.

In questo caso sono stati individuati tre KPI specifici, ovvero tempo di aggiudicazione, numero di documenti richiesti e personale coinvolto, con l'obiettivo di ridurre la soggettività interpretativa. Tuttavia, è bene ricordare che anche l'utilizzo di tali KPI non è immune da bias che potrebbero influenzare i risultati della ricerca.

²⁰⁴ Ibidem.

Il primo indicatore, il tempo di aggiudicazione, misura i giorni intercorsi tra la pubblicazione del bando, l'aggiudicazione definitiva e la stipula del contratto. Questo KPI rappresenta un parametro cruciale poiché la riduzione dei tempi procedurali costituisce uno degli obiettivi primari della riforma. In questo caso, valori bassi indicano maggiore efficienza del procedimento, riducendo i costi opportunità derivanti dall'immobilizzo di risorse durante la procedura.

Il numero di documenti richiesti dalla stazione appaltante costituisce un indicatore diretto della complessità burocratica. La riduzione documentale dovrebbe tradursi in una diminuzione quantificabile degli oneri amministrativi a carico delle imprese partecipanti, aumentando conseguentemente l'accessibilità delle gare per operatori di dimensioni contenute.

Il numero di personale coinvolto nel processo di gara è uno degli aspetti dei costi organizzativi sostenuti dall'operatore economico. La semplificazione procedurale dovrebbe comportare una riduzione delle risorse umane necessarie per la preparazione e gestione dell'offerta, generando risparmi diretti sui costi del personale e liberando competenze per attività che prevedono maggior valore aggiunto.

Tabella 3. KPI utilizzati

KPI	Definizione	Unità di Misura	Logica di Valutazione
Tempo Aggiudicazione di	Giorni intercorsi tra pubblicazione bando, aggiudicazione definitiva e stipula contratto	Giorni lavorativi	Valore più basso = maggiore efficienza
Numero Documenti Richiesti	Quantità totale di documenti e certificazioni richiesti per partecipare alla gara	Numero assoluto	Valore più basso = minore complessità burocratica
Personale Coinvolto	Numero di risorse umane dedicate dall'operatore economico al processo di gara	Full Time Equivalent (FTE)	Valore più basso = maggiore efficienza organizzativa

Per quanto riguarda le unità di misura:

- Per il tempo di aggiudicazione, la misurazione avverrà dall'ultimo giorno utile per la presentazione offerte;
- Per il numero di documenti richiesti, verranno conteggiati solo di documenti obbligatori, escludendo allegati opzionali;
- Per il personale coinvolto, il calcolo sarà basato su ore effettivamente dedicate, convertite in FTE, ovvero un'unità di misura che rappresenta la quantità di ore lavorate da un dipendente in relazione a un lavoro a tempo pieno. Un FTE di 1.0 corrisponde a un lavoratore a tempo pieno, mentre un FTE di 0.5 indica un lavoratore part-time.

Per quanto riguarda l'operatore economico, Lattanzio KIBS opera nel settore della consulenza strategica per il settore pubblico nel mercato globale. Tale società conta su più di 20 anni di attività, durante i quali ha ricevuto incarichi di prestigio, maturando una conoscenza approfondita del settore

pubblico e delle relative necessità di modernizzazione²⁰⁵. In ambito nazionale, Lattanzio KIBS si posiziona come partner strategico delle amministrazioni pubbliche, accompagnandole nell'attuazione di progetti di innovazione e modernizzazione, mantenendo un rapporto di collaborazione diretta con governi nazionali e locali, fornendo un'ampia e articolata serie di servizi, quali: *advisory* strategico, monitoraggio e valutazione, assistenza tecnica specialistica, comunicazione istituzionale e trasformazione digitale. La sua *expertise* multidisciplinare consente di offrire soluzioni integrate per affrontare le sfide di modernizzazione della pubblica amministrazione italiana, dalla digitalizzazione dei processi amministrativi al rafforzamento della capacità istituzionale, fino alla gestione di programmi complessi co-finanziati dall'Unione Europea²⁰⁶.

La società, infatti, è presente anche a livello internazionale al fianco di governi nazionali e locali su incarichi della Commissione europea, delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale e dei più importanti organismi di cooperazione internazionale, offrendo knowledge-intensive business services (KIBS) integrati che spaziano dall'assistenza tecnica ai fondi europei alla valutazione delle politiche pubbliche, dal monitoraggio alla comunicazione istituzionale.²⁰⁷

Con circa 100 collaboratori e sedi a Milano, Roma e Bari, Lattanzio KIBS rappresenta un soggetto economico particolarmente qualificato per gli scopi di questa ricerca, grazie alla sua specializzazione nella partecipazione a bandi pubblici complessi e alla sua esperienza consolidata nelle procedure di aggiudicazione del settore pubblico.

²⁰⁵ Lattanzio KIBS, *Knowledge intensive business services*, <https://www.lattanziokibs.com/>.

²⁰⁶ Ibidem.

²⁰⁷ Ibidem.

3.3 L’Affidamento Diretto di ARTI Puglia: la massima semplificazione operativa

Il primo caso di studio analizzato è l'affidamento diretto imbandito da ARTI Puglia, aggiudicato dalla società di consulenza Lattanzio KIBS. Tale caso si configura come *most likely case* per testare l'efficacia delle semplificazioni del D.Lgs. 36/2023, presentando tutte le condizioni ottimali identificate nei criteri metodologici. Infatti, ARTI Puglia è un'agenzia regionale specializzata con consolidata esperienza nella gestione di fondi europei, dotata di competenze tecniche specifiche e procedure amministrative standardizzate.

L'11 luglio 2024 ARTI Puglia ha inviato a Lattanzio KIBS una richiesta di preventivo per l'affidamento diretto di attività di analisi nell'ambito del Programma “Interreg I.P.A. SOUTH ADRIATIC ITALIA/ALBANIA/MONTENEGRO 2021-2027”. Si tratta della procedura di affidamento diretto ai sensi dell'art. 50, comma 1, lettera b) del D.Lgs. 36/2023.

Un'altra delle ragioni della scelta di questo caso è la sua collocazione nel programma INTERREG IPA South Adriatic 2021-2027, un settore che richiede alta competenza tecnica e in cui la complessità amministrativa dovrebbe giustificare e valorizzare le semplificazioni introdotte dal nuovo Codice. Infatti, il Programma INTERREG IPA South Adriatic 2021-2027 è un programma di cooperazione transfrontaliera cofinanziato dall'Unione Europea attraverso lo Strumento di Pre-Adesione (IPA III) con un budget totale di 81,2 milioni di euro, gestito dalla Regione Puglia in partnership con Molise, Albania e Montenegro²⁰⁸. L'obiettivo è promuovere un'area del Sud Adriatico più intelligente, verde e connessa, intensificando la cooperazione attraverso azioni congiunte per favorire lo sviluppo sostenibile e inclusivo con focus su innovazione e sostenibilità.

Il servizio richiesto in questione si articola su due progetti INTERREG distinti. Il primo è il progetto “GOVERNANCE” (EQF 5 Educational System), che si pone l'obiettivo di rafforzare le basi per un sistema educativo transfrontaliero in grado di favorire politiche congiunte sulla formazione terziaria professionalizzante nei tre Paesi coinvolti. In questo caso, vengono richieste varie attività, quali la modellizzazione dell'approccio “Agenda per il Lavoro” della Regione Puglia; la partecipazione ai seminari di Bari e Durazzo; la collaborazione alla redazione del *Context Analysis Report e Recommendation Paper*; la partecipazione al focus group di validazione; la progettazione del percorso di animazione per il *Joint Technical Meeting*; l'animazione del *Joint Technical Meeting* di Bari; la produzione del *Joint Action Plan* finale. Il secondo progetto invece è sviluppato nell'ambito di “SA SKILLS” (Blue Economy), con l'obiettivo di migliorare le competenze necessarie per lo sviluppo della *Blue Economy*, ovvero un'economia sostenibile basata sull'utilizzo responsabile e innovativo delle risorse marittime e acquatiche. In questo caso di prevedono una serie di attività, quali: la mappatura delle imprese pugliesi nei settori della *Blue Economy*; l'elaborazione di tre analisi specialistiche in inglese; il coordinamento di tre incontri con stakeholder della Quadrupla Elica e imprese *Blue Economy*.

In questo caso, l'ente appaltante ha fissato l'importo dell'appalto a 32.000,00 € (Iva Esclusa) e il criterio di aggiudicazione era quello del prezzo più basso. L'ultima ragione che sottende la scelta di questo caso di studio è il fatto che l'importo fissato come base d'asta si collochi nella fascia dove l'affidamento diretto dovrebbe esprimere massima efficacia. Infatti, tale somma corrisponde a circa il 23% della soglia massima per l'affidamento diretto di servizi (€140.000), configurandosi come affidamento di media complessità, al quale si applicano tutte le principali innovazioni del D.Lgs.

²⁰⁸ INTERREG IPA South Adriatic Programme, *Italy - Albania – Montenegro*, <https://www.italy-albania-montenegro.eu/>.

36/2023, quali l'esonero dalle garanzie provvisorie, l'autocertificazione per requisiti sotto €40.000; l'eliminazione delle indagini di mercato obbligatorie.

In questo caso, la riduzione documentale costituisce l'elemento più tangibile di semplificazione: l'operatore economico deve produrre un solo documento obbligatorio (Allegato 1) in fase di gara, rappresentando una diminuzione drastica rispetto alle procedure tradizionali. Questa riduzione dovrebbe tradursi direttamente in una diminuzione del personale coinvolto nella preparazione dell'offerta, considerando che la documentazione si limita all'attestazione dei requisiti generali e alla dichiarazione delle esperienze pregresse, eliminando la necessità di produrre certificazioni multiple o documentazione probatoria complessa. Infatti, i documenti aggiuntivi, quali il Patto di integrità e la Nomina del responsabile esterno al trattamento dei dati, sono richiesti unicamente in caso di aggiudicazione, spostando gli oneri burocratici dalla fase competitiva a quella contrattuale.

L'esonero dalla garanzia provvisoria, in applicazione dell'art. 53, comma 1, del Codice elimina anche un costo finanziario significativo che nel regime precedente costituiva un onere aggiuntivo per l'operatore economico, configurandosi come una riduzione diretta dei costi amministrativi sostenuti dall'operatore.

È bene sottolineare anche come l'intera procedura fosse prevista online, attraverso la piattaforma Empulia. Tale digitalizzazione completa dovrebbe ridurre i costi di partecipazione legati a spese postali, stampe e autenticazioni, sebbene possa generare nuovi oneri legati alla formazione digitale del personale.

Per quanto riguarda la fase di selezione, la scelta del contraente da parte della Pubblica Amministrazione manifesta pienamente la discrezionalità amministrativa valorizzata dal nuovo Codice. ARTI Puglia ha selezionato direttamente Lattanzio KIBS senza ricorrere a indagini di mercato preventive o consultazione di elenchi precostituiti, applicando l'art. 50 comma 1 lett. b) nella sua forma più semplificata. La Pubblica Amministrazione ha dunque valutato autonomamente il contraente da selezionare, basandosi su criteri di idoneità tecnico-professionale. Uno degli elementi che potrebbe aver condotto ARTI Puglia a questa scelta è la consolidata esperienza di Lattanzio KIBS nella gestione di programmi finanziati dall'Unione Europea e l'expertise dell'azienda in progetti di cooperazione transfrontaliera.

In questo caso risultano quindi assenti indagini di mercato preventive. Si tratta infatti di una delle semplificazioni più significative introdotte dal nuovo Codice. Infatti, come visto in precedenza, il precedente Codice del 2016, all'art. 36, prevedeva l'obbligo di consultazione di almeno tre operatori economici, mentre ora, l'art. 50 comma 1 lett. b) del D.Lgs. 36/2023 elimina tale vincolo, consentendo alle stazioni appaltanti di rivolgersi direttamente agli operatori tramite scelte che provino la discrezionalità amministrativa. La scelta di non consultare elenchi o albi precostituiti risulta strategica. Il nuovo Codice, infatti, sottolinea la non obbligatorietà di utilizzo di tali strumenti per gli affidamenti diretti. Il caso ARTI Puglia ha quindi privilegiato la rapidità decisionale rispetto alla proceduralizzazione della scelta, applicando il principio di fiducia reciproca che sottende la riforma del 2023.

Inoltre, per quanto riguarda il criterio di aggiudicazione, il caso ARTI Puglia richiede un preventivo di spesa al ribasso rispetto ai 32.000€ di soglia massima dell'appalto. Si applica dunque il criterio del prezzo più basso, conformemente alla semplificazione prevista per gli affidamenti diretti, eliminando la necessità di valutazioni tecnico-qualitative complesse.

Invece, dal punto di vista dei termini sussistono alcuni elementi contraddittori rispetto agli obiettivi di accelerazione. Lattanzio KIBS ha ricevuto tale invito l'11 luglio 2025 e doveva presentare l'offerta

entro il 15 luglio alle ore 12.00, quindi dopo 4 giorni dalla ricezione. Tale termine di 4 giorni appare estremamente breve e ciò potrebbe limitare la partecipazione di operatori meno strutturati. Infatti, la velocità della procedura testimonia efficacia operativa, ma tale semplificazione potrebbe allo stesso tempo tradursi in una barriera all'accesso degli operatori meno strutturati. Società di consulenza di grandi dimensioni e strutturate, come Lattanzio KIBS, dispongono di competenze interne immediate, database di esperienze pregresse già sistematizzate e procedure standardizzate per la risposta rapida a richieste di preventivo. Al contrario, la scarsa capacità organizzativa di PMI o di professionisti individuali potrebbero richiedere tempi più lunghi.

Dal punto di vista dell'efficienza e della più generale sostenibilità dell'intera procedura, tale breve termine comporta rischi qualitativi. La necessità di produrre in quattro giorni un preventivo tecnico-economico per attività complesse come quelle richiese dalla stazione appaltante potrebbe ridurre la qualità della proposta. Tempi stretti e compressi rischiano dunque di compromettere il principio del risultato che dovrebbe orientare l'intera riforma.

Inoltre, tempi brevi generano pressioni organizzative che potrebbero tradursi in ulteriori costi, come la necessità di mobilitare immediatamente risorse interne e interruzione di attività già programmate.

3.4 L’Affidamento Diretto del Comune di Nuoro: equilibrio tra semplificazione e accessibilità procedurale

Il secondo caso di studio riguarda di nuovo la fattispecie di affidamento diretto, ma in questo caso è stata svolta preventivamente dalla stazione appaltante un’indagine di mercato.

Anche il caso Nuoro si configura come *most likely case* in questa ricerca. Infatti, il contesto istituzionale è strutturato, ma mantiene comunque una dimensione locale: il Comune di Nuoro non ha le dimensioni di un ente regionale, ma in questo caso opera attraverso il PLUS (Piano Locale Unitario dei Servizi alla persona), che rappresenta uno strumento di programmazione sociale consolidato e strutturato.

Il PLUS di Nuoro è stato introdotto con la Legge Regionale n. 23/2005 ed è lo strumento di programmazione sociale, sanitaria e sociosanitaria che coinvolge il Comune di Nuoro, i Comuni facenti parte del Distretto e ATS Sardegna ASSL - Comune di Nuoro²⁰⁹. Lo strumento organizzativo, tecnico ed amministrativo di cui si avvale è l’Ufficio per la programmazione e la gestione associata dei servizi alla persona (o Ufficio di Piano, UdP).

Il 30 maggio 2024 il Comune di Nuoro, con Determinazione dirigenziale n. 1928²¹⁰, ha pubblicato un avviso pubblico per lo svolgimento di un’indagine di mercato propedeutica all’esplicitamento della procedura di affidamento diretto per l’affidamento del servizio di “Supporto amministrativo e gestionale per l’attuazione di tutti i progetti e misure di competenza dell’Ufficio di Piano esistenti e potenziali”. Si tratta nuovamente della procedura di affidamento diretto ai sensi dell’art. 50, comma 1, lettera b) del D.Lgs. 36/2023.

L’ente appaltante richiedeva lo svolgimento di una serie di attività per il supporto amministrativo e gestionale continuativo per l’Ufficio di Piano del PLUS di Nuoro, quali analisi e censimento fonti di finanziamento; supporto progettuale per partecipazione ad avvisi competitivi e non competitivi; supporto amministrativo per attuazione interventi e procedure di affidamento; attività di monitoraggio fisico-finanziario su piattaforme ministeriali/regionali; supporto rendicontazione e alimentazione piattaforme; attività di formazione trasversale per l’Ambito territoriale.

Una delle ragioni per cui il caso Nuoro si configura come *most likely case* è il fatto che coinvolge un settore a media complessità tecnica. Infatti, i servizi socioassistenziali sopra elencati richiedono competenze specifiche, ma non paragonabili alla complessità dei programmi INTERREG. Perciò, questo affidamento diretto rappresenta un ambito dove la semplificazione potrebbe trovare applicazioni pratiche.

L’importo dell’appalto è stato fissato a 51.522,13€ (IVA esclusa). Tale fascia di importo si colloca ad un livello intermedio (37% della soglia massima per affidamenti diretti) e ben rappresentativo delle procedure sotto soglia.

In questo caso, a differenza del caso precedente di ARTI Puglia, non era richiesto un preventivo a ribasso. Infatti, la procedura di aggiudicazione si basava su una manifestazione di interesse con documentazione qualitativa, che prevedeva gli Allegati 1-2-3 e, in aggiunta, il curriculum aziendale.

²⁰⁹ Plus Nuoro, *Ufficio di Piano*, <https://plusnuoro.it/il-distretto/ufficio-di-piano/>.

²¹⁰ Comune di Nuoro, *Determinazione Dirigenziale n. 1928 del 30 maggio 2024*.

In particolare, l’Allegato 1 consisteva nella manifestazione di interesse; l’Allegato 2 in una scheda tecnico descrittiva del servizio controfirmata per presa visione e accettazione; l’Allegato 3 nel patto di integrità controfirmato per accettazione.

La stazione appaltante avrebbe poi trattato direttamente con il soggetto ritenuto maggiormente idoneo ad eseguire la prestazione. Nel caso Nuoro, l’elemento competitivo non è il prezzo, che rimane fisso, ma la qualificazione tecnico-professionale. Tale approccio risulta più vicino al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, basato sulla qualità tecnica, piuttosto che al criterio del prezzo più basso applicato nel caso di ARTI Puglia. Nel caso precedente veniva infatti richiesto di formulare un’offerta economica competitiva, mentre nel caso in questione si elimina tale onere, focalizzandosi esclusivamente sulla dimostrazione delle competenze tecniche.

Per quanto riguarda i termini, l’avviso è stato pubblicato il 30 maggio 2025 e la scadenza della manifestazione di interesse era prevista per il 13 luglio 2025 alle ore 9.00. In questo caso, è chiaro che il termine di 14 giorni sia più sostenibile, sia per operatori strutturati che non, permettendo l’ottimizzazione della proposta e un’allocazione più efficiente delle risorse.

Dal punto di vista del KPI “Tempo di aggiudicazione”, la procedura del caso ARTI Puglia è apparentemente più efficiente perché più rapida, mentre nel caso di Nuoro siamo di fronte ad una procedura più lunga e apparentemente meno efficiente. Tuttavia, è bene sottolineare che la rapidità del caso ARTI Puglia, come già detto sopra, potrebbe compromettere la qualità della selezione, mentre i termini previsti nel caso Nuoro potrebbero garantire maggiore accuratezza nella scelta del contraente. È quindi possibile affermare che il tempo di aggiudicazione dovrebbe essere bilanciato con indicatori sia di qualità della procedura che di effettiva accessibilità.

Procedendo con l’analisi dei KPI, i termini più ampi del caso di Nuoro dovrebbe teoricamente favorire un minore personale coinvolto, con conseguente efficiente distribuzione del carico di lavoro e dunque ridotti costi amministrativi. Tuttavia, la bifasicità di tale procedura potrebbe generare un maggior tempo complessivo di aggiudicazione e la duplicazione degli oneri, essendo richiesta una documentazione maggiore da fornire. In conclusione, i termini del caso di Nuoro sembrano più coerenti con gli obiettivi di accessibilità del D.Lgs. 36/2023, ma potrebbero compromettere l’obiettivo di velocizzazione perseguito dalla riforma.

Per quanto riguarda la digitalizzazione, il caso Nuoro ha applicato la digitalizzazione obbligatoria prevista dall’art. 19 del nuovo Codice. La procedura, infatti, utilizza la piattaforma telematica SardegnaCAT per l’intero ciclo di vita del contratto, dalla manifestazione di interesse alla fatturazione elettronica (codice univoco UFCJWL). Lo stesso avviene con il caso ARTI Puglia, che, come visto sopra, utilizza la piattaforma Empulia per la gestione telematica delle procedure.

Inoltre, il caso Nuoro opera in controtendenza rispetto alla semplificazione documentale, richiedendo quattro documenti obbligatori già in fase di manifestazione di interesse. Tale maggiore complessità documentale, rispetto a quella vista in precedenza con il caso di ARTI Puglia, genera conseguenze operative significative per l’operatore economico. La necessità di produrre simultaneamente documentazione tecnica (scheda descrittiva), dichiarazioni amministrative (manifestazione di interesse), impegni deontologici (patto di integrità) e materiale promozionale (curriculum aziendale) richiede il coordinamento di diverse competenze interne.

3.5 La Procedura Negoziata di Regione Sicilia: incongruenze e limiti applicativi

Il terzo caso studio presentato in questo elaborato appartiene alla fattispecie di procedura negoziata senza bando.

Anche questo ultimo caso rappresenta un *most likely case*, grazie ad un contesto istituzionale ben strutturato. Infatti, il Dipartimento Regionale della Programmazione della Regione Sicilia gestisce programmi europei complessi, come i fondi INTERREG, e possiede competenze specialistiche consolidate nella cooperazione transfrontaliera.

Il 13 dicembre 2024 il Dipartimento Regionale della Programmazione della Regione Sicilia ha pubblicato un avviso pubblico per manifestazione di interesse alla partecipazione alla procedura per l'affidamento dei servizi per azioni di comunicazione e riunioni dei programmi INTERREG Next Italia-Tunisia e INTERREG VI-A Italia- Malta. Si tratta della procedura negoziata ex art. 76 del D.Lgs. 36/2023.

Come nel caso di ARTI Puglia, siamo di fronte al programma INTERREG. In questo caso, il programma INTERREG Next Italia-Tunisia mira a rafforzare la cooperazione transfrontaliera per il periodo 2021-2027, coinvolgendo le regioni italiane del Sud e la Tunisia. Il programma si concentra su quattro obiettivi: innovazione e competitività delle PMI, transizione verde, mobilità sostenibile e governance della cooperazione transfrontaliera²¹¹. Invece, il programma INTERREG VI-A Italia-Malta punta a rafforzare la cooperazione per il periodo 2021-2027 tra Italia e Malta. Qui, gli obiettivi prioritari includono la promozione dell'innovazione, la tutela ambientale, la mobilità sostenibile e il rafforzamento della governance transfrontaliera²¹². Il programma coinvolge in particolare la Regione Sicilia e Malta per sviluppare congiuntamente progetti di comune interesse.

L'avviso in questione descriveva una serie di attività da appaltare al contraente, quali: organizzazione di Comitati di Sorveglianza (2 per il Programma INTERREG VI-A Italia-Malta e 3 per INTERREG Next Italia-Tunisia); supporto logistico per la partecipazione dei membri italiani e tunisini con diritto di voto ai Comitati di Sorveglianza; organizzazione di 6 eventi di presentazione dei bandi dei due programmi INTERREG; servizi di comunicazione digitale; organizzazione dell'evento annuale “Giornata Europea della Cooperazione Territoriale”; supporto operativo per l'intera durata dei programmi transfrontalieri.

In questo caso, l'ente appaltante ha fissato l'importo dell'appalto a 202.000,00€ (oltre IVA) e il criterio di aggiudicazione era quello del prezzo più basso, come nel caso di ARTI Puglia.

Per quanto riguarda i termini, l'avviso è stato pubblicato il 13 dicembre 2024 e la scadenza per la manifestazione di interesse era fissata al 27 dicembre 2024 ore 10.30. Dunque, la Regione Sicilia concedeva 14 giorni per la domanda, stessi termini concessi dal caso di Nuoro. Questo termine (come quello del caso di Nuoro), risulta più flessibile e dilazionato rispetto a quello concesso dal caso ARTI Puglia (4 giorni), ma sussistono comunque criticità, come il fatto che il termine intercetta le festività natalizie, limitando i giorni lavorativi effettivi. Inoltre, l'oggetto risulta complesso, comprendendo sei tipologie di servizi diversi su due programmi INTERREG internazionali. Anche la base d'asta presenta criticità, in quanto il prezzo di €202.000 per 36 mesi di svolgimento del contratto è elevato

²¹¹ Interreg EU, *NEXT Italy – Tunisia*, <https://interreg.eu/programmes/next-italy-tunisia/>.

²¹² Regione Siciliana, *INTERREG Italia – Malta*, <https://italiamalta.it/>.

e richiede analisi economiche approfondite. I termini potrebbero dunque risultare inadeguati per la complessità dell'oggetto. Infatti, secondo l'art. 76 del D.Lgs. 36/2023, essi dovrebbero essere determinati in relazione al livello di complessità dell'appalto, principio che qui appare disatteso.

Il caso di Regione Sicilia presenta inoltre requisiti di partecipazione molto semplificati, richiedendo esclusivamente:

1. Insussistenza delle cause di esclusione previste dagli artt. 94 e 95 del D.Lgs. 36/2023;
2. Iscrizione alla CCIAA per attività inerenti e riconducibili al servizio oggetto dell'appalto.

L'assenza di soglie di fatturato minimo o di esperienze pregresse obbligatorie amplia potenzialmente la platea degli operatori partecipanti.

Il caso Regione Sicilia adotta un approccio intermedio rispetto ai due casi analizzati sopra, richiedendo la manifestazione di interesse debitamente sottoscritta e firmata digitalmente e una copia del documento di identità del legale rappresentante. Infatti, il caso di ARTI Puglia prevedeva massima semplificazione con un solo documento obbligatorio, mentre Nuoro manteneva una complessità di tipo tradizionale con 4 documenti obbligatori. Regione Sicilia si posiziona quindi nel mezzo, evitando sia l'estremizzazione semplificativa del caso ARTI Puglia che la replicazione delle complessità tradizionali del caso Nuoro. Tuttavia, pur richiedendo documentazione minimale, i soli 14 giorni concessi in periodo festivo per un appalto di 202.000€ su 36 mesi contraddicono l'obiettivo di accessibilità sotteso alla semplificazione documentale.

Per quanto riguarda la digitalizzazione delle procedure, Regione Sicilia prevede la sottoscrizione della manifestazione di interesse nella piattaforma e-procurement Tuttogare. La richiesta di documentazione sottoscritta e firmata digitalmente, corredata di copia del documento di identità evidenzia però una digitalizzazione ancora ibrida, che mantiene elementi cartacei digitalizzati piuttosto che procedure native digitali.

Nella fase negoziale, il caso Regione Sicilia introduce due diversi iter procedurali. Il primo caso possibile prevedeva che gli operatori economici che avessero inoltrato apposita manifestazione di interesse, potessero essere invitati ad una procedura negoziata. Altro scenario prevedeva invece che, nel caso della presentazione di una sola manifestazione di interesse, l'ente appaltante avrebbe proceduto con un affidamento diretto. Questa doppia possibilità genera incertezza strategica per gli operatori economici, che non possono prevedere quale modalità sarà effettivamente applicata.

Il criterio di aggiudicazione previsto era il prezzo più basso, come nel caso di ARTI Puglia. In realtà, l'art. 108, terzo comma, del nuovo Codice, dovrebbe essere applicato solo per prestazioni standardizzate, mentre i servizi richiesti nel caso di specie presentano elevata complessità. Dunque, l'applicazione del prezzo più basso a prestazioni così articolate contraddice l'approccio qualitativo promosso dal legislatore, che ha valorizzato l'offerta economicamente più vantaggiosa come criterio preferenziale. Questa scelta rischia di penalizzare la qualità dei servizi, privilegiando operatori che possano offrire ribassi significativi.

Come nel caso di Nuoro, qui appare il rischio di un ritorno alla logica concorsuale. Infatti, la tripla pubblicazione, sia su sito regionale, che su CUC, che sul portale Tuttogare, riconduce tale procedura semplificata ad una tradizionale gara ad evidenza pubblica. D'altro canto, il caso ARTI Puglia ha applicato l'art. 50 comma 1 lett. b) nella sua interpretazione più radicalmente semplificativa, eliminando completamente le indagini di mercato preventive.

3.6 Conclusione: i tre casi a confronto

L'analisi comparativa dei tre casi evidenzia come il medesimo framework normativo del D.Lgs. 36/2023 produca risultati operativi divergenti a seconda dell'interpretazione amministrativa.

Sul piano documentale emerge un crescendo di complessità: il caso ARTI Puglia richiede un solo documento obbligatorio rappresentando la massima semplificazione, il caso Nuoro opera in controtendenza richiedendo quattro documenti obbligatori, mentre il caso Regione Sicilia si posiziona in una zona intermedia con due documenti.

Dal punto di vista temporale, il Caso ARTI Puglia applica una compressione estrema dei termini concedendo solo 4 giorni per la presentazione dell'offerta, risultando apparentemente più efficiente ma potenzialmente escludente per operatori meno strutturati, mentre sia Nuoro che Regione Sicilia adottano termini più ampi (14 giorni), più sostenibili ma comunque problematici nel caso siciliano per l'intersezione con le festività natalizie, che potrebbero scoraggiare potenzialmente operatori meno strutturati.

I dati sui tempi di aggiudicazione, inoltre, rivelano prestazioni differenziate: il caso ARTI Puglia completa l'intero ciclo in 9 giorni lavorativi, con presentazione offerta il 15 luglio, determina di aggiudicazione il 22 luglio e firma del contratto il 24 luglio; il caso Nuoro richiede 12 giorni lavorativi, con presentazione offerta il 25 giugno, determina di aggiudicazione il 4 luglio e firma del contratto il 12 luglio; mentre il caso Regione Sicilia, pur non aggiudicando a Lattanzio KIBS, conclude la fase di comunicazione in 8 giorni lavorativi, con presentazione offerta il 27 gennaio e comunicazione di aggiudicazione a terzi il 7 febbraio.

Il personale coinvolto evidenzia efficienza operativa variabile: il caso ARTI Puglia impiega 3 risorse per 2 giorni complessivi (6 giorni-persona), il caso Nuoro utilizza 2 risorse per 2 giorni (4 giorni-persona), il caso Regione Sicilia richiede 2 risorse per 3 giorni (6 giorni-persona).

È possibile affermare quindi che la complessità documentale si riflette sui costi organizzativi: la semplificazione estrema del caso ARTI Puglia, che prevedeva un solo documento obbligatorio, non si traduce automaticamente in minore impiego di personale, utilizzando 6 giorni-persona come per il caso Regione Sicilia. Invece, il caso Nuoro, nonostante richieda 4 documenti obbligatori, ottimizza l'allocazione delle risorse grazie ai tempi più dilatati.

Il dato più significativo riguarda il fatto che in tutti e tre i casi non era richiesta la presentazione di offerte tecniche, tipiche delle procedure sopra soglia: questa caratteristica comune ha mantenuto relativamente contenuti sia i tempi di preparazione che il personale impiegato, confermando che la natura dell'oggetto contrattuale incide più della tipologia procedurale sui costi di partecipazione.

Dal punto di vista della complessità procedurale, il caso ARTI Puglia prevedeva una procedura monofasica con una richiesta di preventivo diretto, mentre la procedura prevista dal caso Nuoro è bifasica, con sia una manifestazione di interesse che un'eventuale trattativa. I casi ARTI Puglia e Nuoro rappresentano quindi approcci opposti alla fase preliminare della procedura di affidamento diretto, evidenziando come il nuovo Codice consenta interpretazioni operative molto diverse sulla base delle diverse Pubbliche Amministrazioni. Il caso ARTI Puglia ha infatti applicato l'art. 50 comma 1 lett. b) nella sua accezione più semplificata, eliminando completamente la fase esplorativa, manifestando pienamente il principio di fiducia reciproca che il legislatore aveva l'intenzione di evidenziare. Al contrario, il caso Nuoro mantiene un approccio più simile alle logiche del sistema precedente, attraverso l'indagine di mercato e la richiesta di manifestazioni di interesse. La

divergenza operativa genera conseguenze significative per gli operatori economici: nel primo caso, l'operatore beneficia di una reale semplificazione basata su nessun onere esplorativo, nessuna competizione preliminare e valutazione esclusivamente tecnico-professionale del contraente, mentre nel caso Nuoro, l'operatore affronta una procedura con oneri amministrativi analoghi alle gare tradizionali, inclusa la competizione con altri operatori, pur rimanendo nella fattispecie di affidamento diretto. È quindi possibile affermare che il medesimo istituto giuridico, ovvero l'affidamento diretto ex art. 50, possa tradursi in esperienze operative diverse.

I criteri di aggiudicazione riflettono questa eterogeneità: i casi ARTI Puglia e Regione Sicilia applicano il prezzo più basso, mentre il caso Nuoro adotta un approccio più vicino all'offerta economicamente più vantaggiosa basato sulla qualificazione tecnico-professionale.

Inoltre, tutti i tre casi analizzati dimostrano l'applicazione formale dell'art. 19 del D.Lgs. 36/2023 sulla digitalizzazione obbligatoria dell'intero ciclo di vita dei contratti: il caso Nuoro utilizza la piattaforma SardegnaCAT, il caso ARTI Puglia la piattaforma Empulia, il caso Regione Sicilia la piattaforma Tuttogare, rispettando il requisito normativo di utilizzo di Piattaforme di Approvvigionamento Digitale certificate (PAD). Tuttavia, tutti e tre evidenziano la frammentazione dell'ecosistema digitale degli appalti pubblici italiani: ogni amministrazione utilizza piattaforme diverse, costringendo gli operatori economici a sottoscrivere più registrazioni e ampliare le proprie competenze tecniche. Questa frammentazione contraddice l'obiettivo di semplificazione dichiarato dal D.Lgs. 36/2023 e conferma le criticità denunciate dall'Osservatorio CNA evidenziate nei capitoli precedenti, ovvero che solo il 24% dei contratti viene stipulato interamente per via elettronica, mentre il 70% delle procedure mantiene elementi di ibridazione carta-digitale.

Per rendere tale ricerca più efficace e affidabile, si è svolta una breve intervista ad uno dei dipendenti della società di consulenza Lattanzio KIBS, che è stato coinvolto direttamente nella procedure dei tre casi di studio sopra analizzati. In particolare, interrogato circa l'impatto della digitalizzazione osservata nei tre casi, ovvero sull'utilizzo dalle piattaforme Empulia, SardegnaCA e al sistema Tuttogare, l'operatore ha confermato che la digitalizzazione ha effettivamente reso le procedure più veloci, poiché l'invio è contestuale alla ricezione da parte dell'ente ed è necessario possedere solo un PC, la firma digitale e la PEC.

Il soggetto intervistato vanta un'esperienza ventennale nel settore e ha quindi potuto confrontare come le procedure sono cambiate negli anni, a seguito dell'introduzione delle nuove tecnologie e della digitalizzazione obbligatoria post riforma del 2023. L'intervistato ha infatti sottolineato come anni fa fosse necessario sostenere i costi del materiale, come fogli e buste, e delle spedizioni, come corrieri e mezzi per raggiungere i luoghi di consegna delle offerte.

Secondo il suo punto di vista, alcuni degli aspetti negativi o "ancora da perfezionare" riguardano i problemi tecnici che spesso si possono riscontrare sui portali, come *bug* o rallentamenti, che però danno diritto ad una proroga della scadenza e di conseguenza non dovrebbero pregiudicare la partecipazione. Tuttavia, l'intervistato sottolinea come in alcuni casi sia difficile dimostrare all'ente appaltante che tali problematiche dipendano dalla piattaforma e non dalle dotazioni informatiche dell'azienda. Egli ha anche dichiarato che il MEPA è la piattaforma che di solito crea più problemi, essendo poco intuitivo e cambiando spesso interfaccia (il che richiede un aggiornamento costante delle procedure).

Questa testimonianza diretta convalida empiricamente quanto emerso dall'analisi comparativa dei tre casi, dove la digitalizzazione obbligatoria prevista dal D.Lgs. 36/2023 si è tradotta concretamente in una semplificazione operativa, pur mantenendo alcune differenze nell'implementazione tra i diversi enti analizzati e criticità ancora da migliorare.

Di seguito, la tabella riassuntiva dei KPI completa di dati:

Tabella 4. KPI con dati emersi dalla ricerca

Caso Studio	Tempo di Aggiudicazione (giorni lavorativi)	Numero Documenti Richiesti	Personale Coinvolto (FTE)
ARTI Puglia	9	1	6÷5 (giorni lavorativi settimanali) = 1,2 FTE
Nuoro	12	4	4÷5 (giorni lavorativi settimanali) = 0,8 FTE
Regione Sicilia	8*	2	6÷5 (giorni lavorativi settimanali) = 1,2 FTE

*Solo fino alla comunicazione di aggiudicazione, non include stipula contratto

L'analisi con i KPI conferma il paradosso della semplificazione del D.Lgs. 36/2023. Sul tempo di aggiudicazione, il caso Regione Sicilia ottiene la performance migliore (8 giorni), seguita dai casi ARTI Puglia (9 giorni) e Nuoro (12 giorni), dimostrando che la velocità procedurale non correla direttamente con il grado di semplificazione normativa applicata.

Il numero di documenti richiesti conferma la divergenza interpretativa: ogni ente appaltante chiede un numero e un tipo diverso di documentazione obbligatoria.

Il personale coinvolto evidenzia il dato più significativo: il caso Nuoro, con 4 documenti obbligatori, risulta più efficiente (0,8 FTE) rispetto ai casi ARTI Puglia e Regione Sicilia (entrambe 1,2 FTE). Questo dato dimostra che la compressione temporale può limitare i benefici della riduzione documentale, aumentando i costi organizzativi.

Conclusioni

L'analisi condotta in questo elaborato ha evidenziato una realtà complessa e articolata riguardo all'efficacia delle semplificazioni introdotte dal D.Lgs. 36/2023 negli appalti sotto soglia. I risultati della ricerca rivelano che la riforma ha prodotto una semplificazione selettiva, che risulta effettiva in alcuni contesti e per determinati operatori, ma rimane apparente in altri.

L'analisi comparativa dei tre casi di studio ha documentato come il medesimo regime giuridico del sotto soglia produca risultati operativi diversi o anche divergenti a seconda dell'interpretazione amministrativa. Il caso ARTI Puglia ha dimostrato che la semplificazione radicale può massimizzare l'efficienza operativa, ma a scapito dell'accessibilità per operatori meno strutturati, creando potenziali barriere competitive. Il caso Nuoro ha mostrato come un approccio bilanciato possa conciliare semplificazione e accessibilità, ma generando maggiore complessità procedurale che contraddice gli obiettivi di velocizzazione. Il caso Regione Sicilia ha confermato che incongruenze applicative possono minimizzare gli effetti semplificativi della riforma. Un dato particolarmente significativo emerso dalla ricerca riguarda la digitalizzazione obbligatoria. Nonostante l'obiettivo dichiarato di semplificazione, l'analisi ha documentato una frammentazione dell'ecosistema digitale che costringe gli operatori economici a moltiplicare registrazioni e competenze tecniche. L'intervista qualitativa ha confermato che, pur essendo la digitalizzazione percepita positivamente per la riduzione dei costi materiali, persistono problematiche tecniche e difficoltà nell'interfacciarsi con piattaforme multiple e spesso instabili. Inoltre, i dati sui KPI hanno rivelato che la riduzione documentale non si traduce automaticamente in maggiore efficienza organizzativa.

L'analisi ha identificato tre limiti strutturali che compromettono l'efficacia della semplificazione. Il primo limite è la discrezionalità interpretativa: il nuovo Codice consente interpretazioni operative molto diverse tra le amministrazioni, generando incertezza per gli operatori economici che non possono prevedere quale approccio procedurale incontreranno. Tale variabilità interpretativa indebolisce l'obiettivo di uniformità procedurale perseguito dalla riforma e costringe gli operatori a sviluppare strategie operative multiple. Inoltre, assistiamo alla permanenza di logiche burocratiche: molte amministrazioni mantengono approcci simili al sistema precedente, vanificando le potenzialità semplificative della riforma. Questa resistenza al cambiamento testimonia come l'innovazione normativa non si traduca automaticamente in innovazione procedurale. Infine, si rileva inadeguatezza dei termini rispetto alla complessità dell'oggetto contrattuale. L'analisi ha documentato una correlazione negativa tra compressione temporale e accessibilità, che potrebbe compromettere la qualità delle proposte e creare barriere all'accesso per operatori economici meno strutturati.

L'intervista qualitativa ha fornito una chiave di lettura fondamentale, inquadrando il D.Lgs. 36/2023 come tappa di un processo evolutivo ventennale di modernizzazione amministrativa. La percezione di continuità nel processo di semplificazione suggerisce che i benefici della riforma potrebbero manifestarsi pienamente solo nel medio-lungo periodo.

La domanda di ricerca trova dunque una risposta articolata: la semplificazione è reale ma selettiva, efficace per operatori strutturati in contesti amministrativi innovativi, meno incisiva per piccole imprese o in presenza di interpretazioni della normativa ancora ancorate alle logiche precedenti. Il D.Lgs. 36/2023 rappresenta un passo significativo verso la modernizzazione del sistema degli appalti pubblici, ma la sfida principale non risiede tanto nella normativa quanto nella sua implementazione: il successo della riforma si può misurare soltanto sulla capacità di trasformare le semplificazioni normative in vantaggi operativi concreti per tutti gli operatori economici.

Bibliografia

ANAC, Parere consultivo n. 56 del 23 ottobre 2024.

ANAC, Parere di precontenzioso n. 235 del 15 maggio 2024.

Comune di Nuoro, Determinazione Dirigenziale n. 1928 del 30 maggio 2024.

Comunicazione della Commissione Europea 2006/C 179/02.

Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 139 del 2020.

Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 3287 del 23 aprile 2021.

Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 10057 del 23 novembre 2023

Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 503 del 15 gennaio 2024.

Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 523 del 2022.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 26 settembre 2019, causa C-63/18, Vitali S.p.A. c. Autostrade per l'Italia S.p.A.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 27 novembre 2019, causa C-402/18, Tedeschi S.r.l. e Consorzio Stabile Instant Service contro C.M. Service S.r.l. e Università degli Studi di Roma La Sapienza.

Corte di Giustizia UE 26 settembre 2019 (C-63/18).

Corte di Giustizia UE 27 novembre 2019 (C 402/18).

Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *Codice dei contratti pubblici*, in Gazzetta Ufficiale n. 91 del 19 aprile 2016.

Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, *Codice del processo amministrativo*, in Gazzetta Ufficiale n. 151 del 30 luglio 2010.

Decreto Legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, *Disposizioni integrative e correttive al Codice dei Contratti Pubblici*, in Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 2024.

Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78*, in Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 94 del 28 marzo 2014.

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*, in Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, L 94 del 28 marzo 2014.

Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *sui settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali*, in Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, L 94 del 28 marzo 2014.

E. Giardino, *Gli affidamenti sotto soglia*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 3/2023.

Gherardini, A., Barbera, F., & Pais, I. (a cura di) (2017), *Fondamenti di sociologia economica*, Egea.

Legge 21 giugno 2022, n. 78, *Delega al Governo in materia di contratti pubblici*, in Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2022.

Legge 24 dicembre 2012, n. 234, *Disciplina della partecipazione dell’Italia alla formazione delle decisioni e all’attuazione degli atti dell’Unione europea*, in Gazzetta Ufficiale n. 302 del 28 dicembre 2012.

Legge 27 dicembre 2006, n. 296. *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*, in Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2006.

Legge 4 febbraio 2005, n. 11. *Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, in Gazzetta Ufficiale n. 40 del 18 febbraio 2005.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

MIT, Comunicato 6212 del 30 giugno 2023.

Regolamento delegato (UE) 2023/2495 della Commissione, del 15 novembre 2023, *che modifica la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione*, in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, L, 15.11.2023.

Regolamento delegato (UE) 2023/2496 della Commissione, del 15 novembre 2023, *che modifica la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie degli appalti di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione*, in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, L, 15.11.2023.

Regolamento delegato (UE) 2023/2497 della Commissione, del 15 novembre 2023, *che modifica la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie degli appalti di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione*, in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, L, 15.11.2023.

Regolamento delegato (UE) 2023/2510 della Commissione, del 15 novembre 2023, *che modifica la direttiva 2009/81/CE relativa al coordinamento delle procedure per l’aggiudicazione di alcuni appalti di lavori, forniture e servizi nei settori della difesa e della sicurezza*, in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, L, 16.11.2023.

TAR Campania, Sez. unica, 8 maggio 2025, n. 3671.

TAR Lombardia, Sez. staccata di Brescia, 4 marzo 2024, n. 165.

TAR Piemonte, sez. II, 26 febbraio 2018, n. 262.

TAR Puglia, Lecce – Sez. II, 29 gennaio 2025, n. 138.

TAR Sicilia, 19 marzo 2024, n. 1099.

Sitografia

Acquisti in Rete PA, *portale degli acquisti elettronici della Pubblica Amministrazione*, <https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/>.

Acquisti in Rete PA, *Programma Numeri Fornitori*, https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/programma_numeri_fornitori.html

Agenzia del Demanio, *sito ufficiale*, <https://www.agenziademanio.it/it>.

Altalex (2025), *Correttivo al Codice dei contratti pubblici. Novità in materia di promozione e valorizzazione delle PMI e nuovo subappalto*, <https://www.altalex.com/documents/2025/01/29/correttivo-codice-appalti-novita-materia-promozione-valorizzazione-pmi-nuovo-subappalto>.

Altalex (2025), *Guida: Interesse legittimo*, <https://www.altalex.com/guide/interesse-legittimo>.

ANAC (2023), *Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici: Principi generali e principali novità*, <https://www.anticorruzione.it/en/-/appalti-sotto-soglia-e-subappalto-le-novit%C3%A0-del-codice-analisi-dei-princ%C3%ACpi-generalii-della-legge>.

ANAC (2025), *Qualificazione stazioni appaltanti e centrali di committenza – dati al 31.03.2025*, <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/323199888/Qualificazione%2Bstazioni%2Bappaltanti%2Be%2Bcentrali%2Bdi%2Bcommittenza%2B-%2Bdati%2Bal%2B31.03.2025.pdf/6f76966cc512-6059-5c09-f5d8826e9aec?t=1752659622643>.

ANAC, *Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, <https://www.anticorruzione.it/banca-dati>.

ANAC, *Sezione “Amministrazione trasparente”*, <https://www.anticorruzione.it/amministrazione-trasparente>.

Atoka PA, *Determina a contrarre*, <https://contrattipubblici.org/glossario/determina-a-contrarre/>.

BibLus (2025), *Art. 76 nuovo Codice appalti: la procedura negoziata senza bando*, <https://biblus.acca.it/art-76-nuovo-codice-appalti-la-procedura-negoziata-senza-bando/>.

BibLus (2025), *Il principio di rotazione nel nuovo codice appalti*, <https://biblus.acca.it/il-principio-di-rotazione-nuovo-codice-appalti/>.

BibLus (2025), *Nuovo Codice Appalti (D.Lgs. 36/2023)*, <https://biblus.acca.it/nuovo-codice-appalti-2023/>.

BibLus (2025), *Nuovo codice appalti: le procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione*, <https://biblus.acca.it/nuovo-codice-appalti-le-procedure-di-affidamento-e-i-criteri-diaggiudicazione/>.

BibLus, *La procedura negoziata secondo il nuovo Codice appalti*, biblus.acca.it/la-procedura-negoziata-secondo-il-nuovo-codice-appalti.

Bruni, M. (2025). *Articolo 29 del Codice dei Contratti: la trasparenza che rende lenti*. Il Diritto Amministrativo, Ingolfstag: <https://www.ildirittoamministrativo.it/codice-dei-contratti-la-trasparenza-che-rende-lenti/stu406>.

Camera dei deputati, *Contenzioso UE in materia di subappalto*, Dossier AT041, <https://documenti.camera.it/leg18/dossier/Testi/AT041.htm>.

Comune di Milano, *Acquisti in Rete – Portale degli acquisti elettronici*, <https://acquistinrete.comune.milano.it/>.

Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa (CNA) (2023), *Osservatorio burocrazia appalti pubblici: L'Everest delle piccole imprese*, https://www.cna.it/wp-content/uploads/2023/01/osservatorio_CNA_digital.pdf.

Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. 23 aprile 2021, n. 3287, in *Cancrini & Partners*, <https://www.cancriniepartners.it/consiglio-di-stato-sez-iv-23-04-2021-n-3287/>.

Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 5 marzo 2024, n. 2341, in *Eius.it*, <https://www.eius.it/giurisprudenza/2024/0250834>.

Dimatteo, D., & Protto, M. (2024). *Articolo 3. Principio dell'accesso al mercato*, Giuffrè Francis Lefebvre, <https://ius-giuffrefl-it.bibliopass.unito.it/dettaglio/10722700/art-3-principio-dellaccesso-al-mercato>.

Dipartimento per gli Affari Europei, *Infrazioni, aggiornamento del 6 aprile 2022*, <https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/stato-delle-infrazioni/infrazioni-6-aprile-2022/>.

Giuridicamente, *Qual è la differenza tra appalto e concessione?*, <https://www.giuridicamente.com/l/appalto-concessione/>.

Giurisprudenzappalti.it, *decisione Consiglio di Stato n. 139/2020*, <https://giurcost.org/decisioni/2020/0139s-20.html>.

Glossario Banco BPM, *Diritti speciali di prelievo (DSP)*, <https://www.bancobpm.it/magazine/glossario/dsp-diritti-speciali-di-prelievo/>.

Interreg EU, *NEXT Italy – Tunisia*, <https://interreg.eu/programmes/next-italy-tunisia/>.

INTERREG IPA South Adriatic Programme, *Italy - Albania – Montenegro*, <https://www.italy-albania-montenegro.eu/>.

Lapam Confartigianato Imprese (2023), *Cosa cambia con il nuovo Codice degli appalti*, <https://www.lapam.eu/notizie/normative/cosa-cambia-con-il-nuovo-codice-degli-appalti/>.

Lattanzio KIBS, *Knowledge intensive business services*, <https://www.lattanziokibs.com/>.

LavoriPubblici (2023), *Tempi di aggiudicazione degli appalti in Italia: ancora troppo lenta*, <https://www.lavoripubblici.it/news/tempi-aggiudicazione-appalti-italia-ancora-troppo-lenta-34459>

LavoriPubblici (2024), *Codice Appalti sottosoglia: interesse transfrontaliero e conseguenze*, <https://www.lavoripubblici.it/news/codice-appalti-sottosoglia-interesse-transfrontaliero-conseguenze-32997>.

Ministero dell'Interno, Sezione “Amministrazione trasparente”, <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente>.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Parere n. 2577 del 3 giugno 2024, in risposta al quesito relativo all'applicazione dell'art. 50, comma 1, lett. a) e b) del D.Lgs. 36/2023.* <https://biblus.acca.it/download/parere-del-mit-2577-2024/>.

PagoPa, *Piattaforma Digitale Nazionale Dati – Interoperabilità*, <https://www.pagopa.it/it/prodotti-e-servizi/piattaforma-digitale-nazionale-dati/>.

Plus Nuoro, *Ufficio di Piano*, <https://plusnuoro.it/il-distretto/ufficio-di-piano/>.

Regione Siciliana, *INTERREG Italia – Malta*, <https://italiamalta.it/>.

SECO – Segretariato di Stato per l'Economia, *Accesso ai mercati internazionali*, <https://www.pagopa.it/it/prodotti-e-servizi/piattaforma-digitale-nazionale-dati/>.

Stefanelli, S. (2024), *Garanzie definitive: cosa cambia con l'introduzione del nuovo Codice?* Studio Legale Stefanelli, <https://www.studiolegalestefanelli.it/it/approfondimenti/garanzie-definitive-cosa-cambia/>.

taliAppalti.it (2024), *Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori inferiori a 150.000 € e di forniture e servizi inferiori a 140.000 €*, https://italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=5342&utm_source.

TAR Salerno, *Relazione dell'Anno Giudiziario 2025*, https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/53787/TAR_SALERNO_Relazione_anno_Giudiziario_2025.pdf.

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, *Relazione dell'Anno Giudiziario 2025* del Presidente Roberto Politi, Roma, 28 febbraio 2025, https://www.astrid-online.it/static/upload/rela/0000/relazione-a.g.-2025_pres.-politi--1-.pdf.

TuttoGare, *Focus – Il Decreto Legislativo 209/2024 e la nuova disciplina dei procedimenti sottosoglia: l'innesto del comma 2-bis all'articolo 50*, <https://app.tuttogare.it/it/news/focus-il-decreto-legislativo-209-2024-e-la-nuova-disciplina-dei-procedimenti-sottosoglia-l-innesto-del-comma-2-bis-all-articolo-50>

World Trade Organization – Government Procurement, *Notification of national implementing legislation*, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/notnat_e.htm.

World Trade Organization, *Agreement on Government Procurement (GPA)*, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_overview_e.htm.