

## TABELLA RISCHI

a seguito dell'introduzione della Legge 11 settembre 2020, n. 120  
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» (*Decreto Semplificazioni*)  
(G.U. n. 228 del 14 settembre 2020)

Articolo	Contenuto	Criticità	Rischio eventuale	Misura di prevenzione
<p><b>1, c. 1</b></p>	<p><b>Sottosoglia, tempi affidamento.</b> Fino al 31 dicembre 2021 le stazioni appaltanti devono assegnare gli affidamenti diretti entro due mesi e le procedure negoziate in quattro mesi. Gli sforamenti possono portare al <b>danno erariale per il Rup</b> o <b>all'esclusione dell'impresa in base all'imputazione delle cause del ritardo.</b></p> <p>Sono fatte salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria</p>	<p>E' la prima volta in assoluto nella normativa degli appalti l'indicazione di un termine per la conclusione del procedimento di gara.</p> <p>La pianificazione o progettazione della documentazione di gara è un aspetto fondamentale. Se si esegue questa parte del processo in modo non corretto, è assolutamente probabile che si verifichino errori e problemi, dunque ritardi.</p>	<p>1) Incompleta predisposizione della documentazione di gara</p>	<p>Progettazione secondo la Determinazione ANAC n. 5 del 6 novembre 2013</p> <p><b>Linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture</b></p> <p>e secondo</p> <p>le <b>Linee Guida n. 15</b> recanti «Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici».</p> <p>Misura di regolamentazione</p>
<p><b>1, c.2 e 3</b></p>	<p><b>Sottosoglia, procedure semplificate e massimo ribasso.</b> Fino al 31 dicembre 2021 la soglia per gli affidamenti diretti di lavori sale da 40mila a 150mila euro. Per servizi e forniture, inclusi i servizi di progettazione l'importo viene fissato a 75mila euro.</p> <p>Scattano le procedure negoziate senza bando con 5 inviti fino a 350mila euro, 10 inviti da 350mila a un milione di euro e 15 inviti tra 1 milione e 5,35 milioni. L'avvio della procedura negoziata deve essere proceduto da un avviso sul sito Internet dell'ente. L'avviso di aggiudicazione deve contenere anche l'elenco degli invitati, ma la SA non é obbligata a pubblicare un avviso di aggiudicazione per gli appalti sotto i 40mila euro.</p>	<p>1) Creazione di affidamenti di scarso valore economico per rimanere sotto la soglia dell'affidamento diretto, comportando la minore attrattività degli affidamenti, con la conseguenza che sempre meno operatori saranno disposti a partecipare alle gare al di fuori del proprio tradizionale raggio d'azione.</p> <p>2) La mancata previsione della rotazione degli affidamenti può indurre a far partecipare sempre le stesse piccole e medie imprese e</p> <p>si genera un meccanismo con effetti potenzialmente negativi sui rapporti tra</p>	<p>1) Eccessivo ricorso a procedure di acquisto diretto in ragione dell'entità della soglia</p> <p>2) Distorsione della concorrenza</p> <p>3) Elusione del principio di rotazione per favorire lo stesso operatore</p>	<p>Il ricorso all'affidamento diretto può essere mitigato con l'adozione di RDO con almeno 5 o.e., con la precisazione che trattasi di affidamento ai sensi dell'art. 36, co. 2, lett.a), come modificato dalla l. n. 120/20</p> <p>Misura di semplificazione</p> <p>Il ricorso ad elenchi di o.e. agevola il rispetto del principio di rotazione degli inviti.</p>

		<p>stazione appaltante e appaltatori.</p> <p>3) Le procedure negoziate di cui al comma 2 dell'art. 1, derogano espressamente al principio previsto dall'articolo 36 comma 1 del Codice, limitandolo alla <b>solita rotazione degli inviti</b> ( e non anche degli affidamenti ).</p> <p>L'inciso <b>“che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate”</b> rischia paradossalmente di generare un effetto bloccante sulle procedure negoziate previste dal Decreto Semplificazioni, perché non si comprende su quale base debba essere applicato. ( Regione, Provincia, Comune, sede legale, eventuali sedi secondarie).</p>		<p>Misura di trasparenza</p> <p>L'applicazione del criterio di dislocazione territoriale deve avvenire con precisazione nella determina a contrarre dei criteri di selezione applicati nella procedura e dando atto delle modalità di svolgimento dell'indagine di mercato effettuata.</p> <p>Misura di semplificazione</p>
<p><b>1, c.3</b></p>	<p><b>Criteri di aggiudicazione.</b> La soglia per il massimo ribasso, con esclusione automatica delle offerte anomale (in presenza di 5 o più offerte), sale fino alle soglie comunitarie. Le stazioni appaltanti possono scegliere liberamente se aggiudicare solo sulla base del prezzo o con il criterio dell'offerta più vantaggiosa. Fermo restando l'obbligo di non aggiudicare solo sul prezzo gli appalti relativi a servizi sociali, di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica e i servizi ad alta intensità di manodopera.</p>	<p>1) Per quanto riguarda la scelta del criterio di aggiudicazione, in riferimento alle sole procedure negoziate disciplinate dall'art. 1, co.2, lett. b), il legislatore apparentemente sembra esentare la stazione appaltante dal rendere una motivazione puntuale in ordine al criterio di volta in volta prescelto, salvo l'applicazione di quanto previsto all'art. 95, co. 3, del d.lgs. 50/2016.</p> <p>2) Si pone la questione dell'art. 95, co. 3, del Codice dei Contratti per quanto attiene il valore della soglia per l'applicazione obbligatoria dell'offerta economicamente più vantaggiosa.</p> <p>3) Possibile formazione di contenzioso, attesa la dibattuta applicazione</p>	<p>Non si valutano particolari criticità rispetto al regime già in vigore in caso di affidamento diretto</p>	<p>Previsione di clausole chiare nella documentazione di gara:</p> <p>Occorre motivare la scelta dei presupposti per la scelta dell'uno o dell'altro criterio.</p> <p>Se si adotta il prezzo più basso, necessario ricorso alla clausola di esclusione automatica</p> <p>Misure di regolamentazione</p>

		dell'esclusione automatica in caso di assenza di espressa previsione nella <i>lex specialis</i> di gara.		
<b>1, c. 4</b>	<b>Niente garanzia provvisoria.</b> Via l'obbligo della garanzia del 2% per tutti gli appalti sottosoglia, salvo che la stazione appaltante non motivi una scelta diversa. In questo caso però l'importo della garanzia è dimezzato	<p>La motivazione deve tener conto di particolari esigenze che ne giustifichino la richiesta in ragione delle caratteristiche dell'affidamento a tutela della SA.</p> <p>La norma non chiarisce se l'esenzione attiene anche alla presentazione della dichiarazione di impegno alla costituzione della cauzione definitiva</p>	Redazione della documentazione di gara poco chiara nel senso di produzione o meno della dichiarazione di impegno alla costituzione della cauzione definitiva	<p>Pubblicazione, tra i documenti posti a base di gara, dello schema di contratto dettagliato che riporta le condizioni contrattuali che vincoleranno l'aggiudicatario</p> <p>Misura di regolamentazione</p>
<b>1, c. 5-bis</b>	<b>Avvisi di aggiudicazione.</b> Cancellato l'obbligo di pubblicare un avviso di aggiudicazione per gli affidamenti diretti sotto i 40mila euro.	<p>Questo adempimento può essere sostituito dalla determina in forma semplificata di cui all'<a href="#">art. 32, comma 2</a> del d.lgs. 50/2016.</p> <p>Detto avviso (o la determina a contrarre in forma semplificata) dovrà riportare l'indicazione dei soggetti invitati, così come previsto dall'art. 1. Comma 2, della Legge 11 settembre 2020 n. 120</p>	<p>Non si evidenzia alcuna criticità:</p> <p>restano anche per questa tipologia di affidamento gli obblighi previsti dalla disciplina sulla trasparenza (art. 1, co. 32, l. 190/2012; art. 23, co.1. e art. 37, co. 1, dlgs. 33/2013; art. 29, co.1, d.lgs. 50/2016)</p>	<p>Pubblicazione avviso</p> <p>Misura di trasparenza</p>
<b>2, c. 1</b>	<p><b>Soprasoglia, tempi affidamento.</b> Fino al 31 dicembre 2021, <i>salvo sospensioni dovute ai ricorsi</i>, le stazioni appaltanti devono assegnare gli affidamenti soprasoglia Ue entro sei mesi dalla data di avvio del procedimento.</p> <p>Gli sforamenti possono portare al <u>danno erariale per il Rup o all'esclusione dell'impresa in base all'imputazione delle cause del ritardo</u></p>	<p>1) Gli effetti del decreto Semplificazioni andranno oltre il 31.12.2021.</p> <p><b>Si avranno dal 1.1.2022 una pluralità di discipline</b></p> <p>2) Non è pacifica la natura del termine se da intendersi in termini perentori o ordinatori</p> <p>3) Criticità evidenziate dall'ANAC sulla riduzione dei termini:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rischio di eccessiva compressione dei termini con possibile nocimento alla massima partecipazione degli</li> </ul>	<p>1) Frammentarietà degli interventi disposti;</p> <p>2) Rischio di eccessiva discrezionalità delle stazioni appaltanti e disorientamento operativo a danno di una reale accelerazione dei processi.</p> <p>3) Individuazione di criteri di partecipazione sproporzionati rispetto ai tempi di</p>	<p>Indicazioni operative per il periodo di sovrapposizione dei regimi</p> <p>Misura di regolamentazione</p>

		<p>operatori, pur a fronte dell'interesse transfrontaliero dell'appalto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibile violazione del principio di libera concorrenza sancito nel Trattato e richiamato negli indirizzi forniti dalla Commissione Europea con la Comunicazione 2020/C 108 I/01 «sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19» pubblicati in Gazzetta UE 1 aprile 2020.</li> <li>• La Commissione qualifica ragione di estrema urgenza l'emergenza sanitaria che giustifica termini ridotti per l'acquisto di beni e servizi per fronteggiare l'emergenza, ma non come urgenza generalizzata da applicare per tutti contratti e per periodi estesi.</li> </ul> <p>4) Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 95 codice) potrebbe essere incompatibile nel soprasoglia con i termini ridotti</p>	presentazione delle offerte.	
2, c.2	<p><b>Soprasoglia, urgenza.</b> Fino al 31dicembre 2021 l'assegnazione degli appalti (lavori, servizi e forniture) incluse le progettazioni deve essere eseguita con i tempi ridotti previsti dalle procedure di urgenza, anche in caso di procedure competitive con negoziazione e dialoghi competitivi.</p> <p>Si applicano i termini ridotti di cui al successivo articolo 8, comma 1, lettera c).</p>	<p>1) Nella motivazione del provvedimento non è necessario dar conto delle ragioni di urgenza, che si considerano comunque sussistenti .</p>	Adozione di procedura d'urgenza immotivata per abbreviare il tempo di pubblicazione o giustificare il mancato rispetto dei termini previsti dalla normativa di riferimento	<p>Ricorso a gare telematiche</p> <p>Misura di semplificazione</p>

<p>2, c.3</p>	<p><b>Soprasoglia, procedura negoziata senza bando per gli appalti anti-crisi.</b> Gli appalti legati al</p> <p>superamento dell'emergenza Covid possono essere affidati con procedura negoziata</p> <p>anche soprasoglia "per ragioni di estrema urgenza" nel caso in cui risulta impossibile</p> <p>rispettare anche i termini abbreviati delle procedure ordinarie. In questo caso però è</p> <p>necessario pubblicare un avviso preventivo di indizione della gara e rispettare il</p> <p>principio di rotazione</p> <p>Presupposti:</p> <p>Impossibilità di rispettare i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie per ragioni di estrema urgenza derivanti: a) dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 b) o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi.</p>	<p>L'art. 63 già prevede già per la sua applicazione l'estrema urgenza.</p> <p>In questo caso si aggiunge un'ulteriore ipotesi per l'affidamento sopra soglia ai sensi dell'art. 63: l'estrema urgenza da Covid.</p> <p>1) Eccessiva discrezionalità per le stazioni appaltanti che comunque restano obbligate a motivare le ragioni dell'impossibilità al rispetto dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie.</p> <p>2) Eccessiva estensione temporale della previsione</p> <p>4) Nelle ipotesi in cui si proceda all'affidamento con procedura negoziata senza bando per motivi di urgenza o all'esecuzione diretta in somma urgenza, la stazione appaltante può dare immediata efficacia al subappalto, eseguendo il controllo del possesso dei requisiti del subappaltatore sulla base di autocertificazione fornita da quest'ultimo;</p>	<p>Adozione di procedura d'urgenza immotivata per abbreviare il tempo di pubblicazione o giustificare il mancato rispetto dei termini previsti dalla normativa di riferimento</p>	<p>Dare adeguata evidenza del nesso di causalità tra situazione di emergenza epidemiologica e urgenza dell'affidamento del servizio.</p> <p>Pubblicazione atti di gara.</p> <p>Misure di trasparenza</p>
<p>2, c.4</p>	<p><b>LE DEROGHE SPECIALI.</b> Nei casi di cui al co. 3 e negli altri casi previsti al co. 4, le stazioni appaltanti "OPERANO IN DEROGA" ad ogni norma salvo che a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• legge penale</li> <li>• disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al D.lgs. 159/2011</li> <li>• vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive UE 2014/24/UE e 2014/25/UE</li> </ul>	<p>1) L'ANAC ha considerato queste deroghe sproporzionate rispetto all'obiettivo di incentivare gli investimenti pubblici.</p> <p>2) Difficoltà interpretative: la scelta di indicare espressamente, tra i limiti inderogabili anche quelli di cui alle direttive UE 24 e 25/2004 pone problemi, atteso che esse contengono</p>	<p>1) Redazione dei documenti di gara con discrasie tra le informazioni contenute nel bando e nella restante documentazione.</p>	<p>L'atto interno di avvio della procedura (determina a contrarre) dà conto delle deroghe adottate</p> <p>Misure di regolamentazione</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• principi di cui agli artt. 30, 34, 42, D.lgs. 50/2016</li> <li>• disposizioni in materia di subappalto.</li> </ul>	<p>anche disposizioni che sono rimesse alla volontà dei singoli Stati membri (es. controllo tra partecipanti, <i>pantouflage</i>, violazione del divieto di intestazione fiduciaria, norme su disabili e sicurezza sui luoghi di lavoro)</p>		
2, c.5	<p><b>La Responsabilizzazione del Rup.</b> E' presente un ampliamento delle sue competenze in ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera.</p> <p>Mitigazione della responsabilità erariale ai sensi dell'art. 21 della l. 120/20 che richiede la prova del dolo nell'evento dannoso.</p>	<p>La norma sembra realizzare dunque una modifica sostanziale delle competenze del RUP in deroga alla disciplina codicistica.</p> <p>Il procedimento di gara si compone di fasi endo e sub procedurali la cui durata è spesso sottratta alla disponibilità del RUP (ad es. l'attività della Commissione nella valutazione dell'oevp; il sub procedimento di valutazione dell'anomalia dell'offerta; ecc)</p>	<p>Per il RUP i profili di rischio maggiore sono, in materia di contabilità pubblica sottoposta alla giurisdizione della Corte dei Conti, nelle omissioni ed inerzie, ossia nel caso di "non fare", rispetto a quelli di azione, ossia nel caso di "fare".</p> <p>Schematicamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- per i danni cagionati da azione: si risponde solo per dolo;</li> <li>- per i danni cagionati da omissione o inerzia: si risponde per colpa grave e dolo.</li> </ul> <p>Quindi non solo consapevolezza nella violazione degli obblighi di servizio, ma anche specifica volontà di provocare un danno.</p>	<p>Formazione specifica</p> <p>Misura di formazione</p> <p>Possibilità di prevedere professionisti esterni <b>nel ruolo di supporto al RUP</b> (art. 31, comma 11, del D.Lgs. n. 50/2016), se non vi è adeguata professionalità all'interno della stazione appaltante.</p> <p>Misura di regolamentazione</p>
2, c.6	<p><b>Rafforzamento regime della Pubblicità.</b></p> <p>Obbligo di pubblicazione degli atti adottati ai sensi dell'art. 2 nella sezione «Amministrazione</p>	<p>Nessuna criticità rispetto agli obblighi di pubblicità precedenti.</p>	<p>I contenuti da pubblicare sono quelli previsti dall'Anac nella</p>	<p>Pubblicazione degli atti nel sito istituzionale di nella sezione "Bandi di</p>

	<p>trasparente» dei siti istituzionali con conseguente applicazione della disciplina di cui al D.lgs. 33/2013 (dunque anche accesso civico semplice)</p> <p>■ Obblighi pubblicità ex art. 33/2013 anche agli atti di cui all'art. 29, comma 1, codice contratti</p> <p>■ Ricorso ai contratti secretati in casi di stretta necessità adeguatamente e specificatamente motivati.</p>	<p>La materia della pubblicità non è materia derogabile.</p> <p>La conoscibilità delle procedure di gara, nonché l'uso di strumenti che consentano un accesso rapido ed agevole alle informazioni relative alla procedura.</p>	<p>propria delibera del 28 dicembre 2016</p>	<p>gara e contratti”</p> <p>Misura di trasparenza</p>
3	<p><b>Verifiche antimafia.</b> Fino al 31 dicembre 2021 viene previsto il rilascio della liberatoria provvisoria, immediatamente conseguente alla consultazione della banca dati nazionale antimafia, anche quando il controllo riguarda un soggetto non censito.</p> <p>L'informativa liberatoria consente di stipulare i contratti salvo le ulteriori verifiche da completarsi in 60 giorni.</p> <p>Il comma 7 dell'articolo 3 del decreto semplificazioni introduce nel D. Lgs. n. 159/2011 l'art. 83-bis, rubricato “Protocolli di legalità”. Si tratta di strumenti di natura pattizia che ora trovano un fondamento legislativo.</p>	<p>La semplificazione che tale norma apporta è di carattere temporale: una volta consultata la banca dati del Ministero dell'interno non sarà più necessario attendere i tempi ordinari per il completamento delle verifiche prefettizie, anche quando il soggetto risulti non censito.</p> <p>A questo punto la stazione appaltante potrà procedere con la stipula del contratto, ancorché sotto condizione risolutiva, rimanendo fermi gli ulteriori controlli da completarsi entro 60 giorni.</p>	<p>Non si applica alcuna semplificazione, se, a seguito della consultazione della Banca Dati, emergono, nei confronti dei soggetti sottoposti alle verifiche antimafia, le situazioni previste agli articoli 67 e 84 comma 4 lettere a), b) e c) del D. Lgs. n. 159/2011, perché non verrebbe rilasciata l'informativa liberatoria provvisoria, ma bisognerebbe attendere gli accertamenti prefettizi del caso, secondo le regole tradizionali previste dal D. Lgs. n. 159/2011.</p>	<p>Già adottato l'inserimento nei bandi di gara della clausola di esclusione e di risoluzione del contratto per chi non rispetta il Patto di integrità dell'ACI.</p> <p>Misura di regolamentazione</p>
4, c.1	<p><b>Stipulazione del contratto.</b> La stipulazione del contratto deve avvenire entro 60 giorni dall'aggiudicazione. Eventuali proroghe concordate con l'aggiudicatario sono ammesse solo "nell'interesse alla sollecita esecuzione del contratto". Eventuali ritardi non possono essere giustificati con la pendenza dei ricorsi e possono essere valutati ai fini della responsabilità erariale e disciplinare dei dirigenti della Pa.</p> <p>L'art. 4 del Decreto Semplificazioni, a differenza di altre norme contenute nel medesimo</p>	<p>La mancata stipula del contratto in conformità alle disposizioni dell'art. 4, co. 1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• deve essere specificamente giustificata e richiama a precise responsabilità erariali e disciplinari il dirigente preposto;</li> <li>• ferma la regola del cd. “<i>stand still</i>” (sostanziale e processuale) ex art. 32, commi 9, 10 e 11, del d.lgs. n. 50/2016, non può essere giustificata dalla pendenza di un ricorso giurisdizionale, a meno che il Giudice Amministrativo non abbia disposto la</li> </ul>	<p>Responsabilità espressamente riconosciute in capo ai dirigenti e agli operatori economici coinvolti nei casi in cui l'intempestiva aggiudicazione, stipula e/o esecuzione di contratti pubblici risulti riferibile alla condotta di siffatti soggetti (cfr. artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, del D.L. n. 76/2020</p>	<p>Le SA possono stipulare contratti di assicurazione a tutela della propria responsabilità civile connessa alla conclusione del contratto e alla prosecuzione o sospensione dello stesso in ragione delle circostanze e dei motivi di cui all'art. 4, co. 1, distinte da quelle del Rup o del Dirigente del Servizio,</p>

	provvedimento – che risultano invece assistite da espresse disposizioni di profilo intertemporale – non reca specifiche indicazioni di diritto transitorio per l'applicazione delle suddette norme sostanziali e processuali; in tal senso, occorre dunque far riferimento alla citata previsione generale di cui all'art. 65 del decreto, che ne ha disposto l'entrata in vigore il 17 luglio 2020	sospensione degli effetti degli atti e dei provvedimenti della procedura di gara o comunque inibito tale sottoscrizione		Misura di regolamentazione
8, c.5	<b>Clausole sociali.</b> Negli appalti sottosoglia diventa obbligatoria l'applicazione delle clausole sociali previste dall'articolo 50 del codice appalti	Modifica “definitiva” per le procedure sottosoglia.	Errata istruttoria in termini di incidenza del costo della manodopera nel contratto ai fini della corretta applicazione della clausola	Il valore del contratto da affidare è individuato sulla base dei metodi di calcolo definiti dalla normativa.  Redazione dei capitolati tecnici a cura dei uffici che si occupano dell'esecuzione del servizio e che conoscono le necessità dell'Amministrazione.  Misura di regolamentazione
8, c.5	<b>Polizze assicurative.</b> Per gli appalti di servizi e forniture le stazioni appaltanti possono richiedere agli operatori che posseggono una copertura non sufficiente di adeguare l'importo della polizza al valore dell'appalto	Secondo i termini del nuovo comma 5-bis dell'art. 83 del Codice dei contratti, introdotto dal D.L. n.76/2020 e smi., l'adeguatezza della copertura assicurativa offerta viene valutata sulla base della polizza assicurativa contro i rischi professionali posseduta dall'operatore economico; per polizze assicurative di importo inferiore al valore dell'appalto, le stazioni appaltanti possono richiedere che l'offerta sia corredata, a pena di esclusione, dall'impegno da parte dell'impresa assicuratrice ad adeguare il valore della polizza assicurativa a quello dell'appalto, in caso di aggiudicazione.	Non corretta valutazione del possesso del requisito di cui all'art. 83, co.1, lett. b), del d.lgs 50/2016.  Insufficiente copertura del rischio derivante da <i>eventuali negligenze compiute dal professionista</i> in corso di esecuzione dell'appalto a danno della SA.	Adozione delle previsioni normative in materia di calcolo del valore dell'appalto, tenuto conto anche dell'eventuale prolungamento del tempo contrattuale.  Misura di regolamentazione