

ALLEGATO 1A.1 al PIAO 2023-2025

Ai fini dell'attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza, sono state inizialmente introdotte, con decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, ulteriori modifiche al codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs 50/2016.

Il 1° aprile 2023 è entrato in vigore il nuovo codice dei contratti pubblici, previsto come riforma abilitante dal PNRR e approvato con il d.lgs. 36 del 2023 in attuazione della legge delega n. 78/2022 che, divenuto efficace il 1° luglio 2023, introduce alcune misure di semplificazione mutuata dai decreti-legge del periodo emergenziale, ampliando l'area del sotto-soglia, modificando la disciplina del RUP e introducendo l'obbligo di qualificazione della stazione appaltante.

Nel corso dell'anno, anche sulla base degli elementi che emergeranno in sede di controlli successivi di regolarità amministrativo contabile, si valuterà se apportare modifiche alle misure di presidio del rischio (generali e specifiche) del presente Piano in ragione dell'applicazione dei nuovi istituti (a partire dal conflitto di interesse e dalla composizione interna delle commissioni di gara).

Per quanto riguarda il PNRR, al fine di consentire al segretario generale il controllo sulla regolarità dei contratti, anche in funzione degli obblighi di cui all'art. 9 del d.l. 77/2021 e smi, **si dispone che a decorrere dal 1° luglio 2023 tutti i contratti di appalto -a prescindere dall'importo- vengano rogati, ai sensi dell'art. 18, comma 1 del d.lgs. 36/2023, in forma pubblica amministrativa.** Pertanto, nella decisione a contrarre relativa a tutte le procedure afferenti al PNRRR dovrà essere inserita la previsione che la forma del contratto è quella pubblica amministrativa, in modalità digitale. Per tutti gli altri contratti la forma pubblica amministrativa sarà utilizzata per gli affidamenti superiori ad €40.000,

Si riportano di seguito alcune misure che il PNA 2022 ha individuato per mitigare possibili criticità che potrebbero presentarsi alla luce della normativa di cui ai decreti di semplificazione, oggi in larga parte recepita dal nuovo codice dei contratti pubblici.

Alle misure specifiche di presidio del rischio contenute nell'allegato 1° si affiancano, pertanto, le ulteriori misure di seguito riportate

Possibili eventi rischiosi	Misure
Artificioso frazionamento, calcolo del valore stimato dell'appalto alterato in modo da non superare la soglia per l'affidamento diretto/procedura negoziata	Invio al RPTC delle determine in cui l'affidamento è appena inferiore alla soglia minima a partire dalla quale non si potrebbe ricorrere agli affidamenti in deroga
Possibili affidamenti ricorrenti al medesimo operatore	Invio al RPTC delle determine di affidamento allo stesso

economico della stessa tipologia di CPV	operatore economico per la stessa tipologia di CPV
---	--

Norma art. 2 DL 76/2020 Art. 48 co. 3, d.l. n. 77/2021

Le stazioni appaltanti possono altresì ricorrere alla procedura negoziata senza bando nella misura strettamente necessaria, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

Possibili eventi rischiosi	Misure
Possibile abuso del ricorso alla procedura negoziata senza bando in assenza delle condizioni di estrema urgenza previste dalla norma	<p>Chiara e puntuale esplicitazione nella determina a contrarre delle ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili non imputabili alla S.A. che hanno indotto la S.A. a ricorrere alle procedure negoziate per il rispetto dei tempi di attuazione dell'opera finanziata dal PNRR</p> <p>Il richiamo alle condizioni di urgenza non deve essere generico ma supportato da un'analitica trattazione che manifesti l'impossibilità del ricorso alle procedure ordinarie per il rispetto dei tempi di attuazione degli interventi.</p>
Mancata rotazione degli operatori economici chiamati a partecipare e formulazione di inviti a soggetti che si sa non parteciperanno alla procedura al fine di favorire determinati operatori economici.	Invio al RPTC delle determine di affidamento allo stesso operatore economico e di quelle in cui non vi è stata la partecipazione di tutti gli operatori economici invitati.

Art. 48, co. 5, d.l. 77/2021 Appalto integrato

E' prevista la possibilità per le stazioni appaltanti di procedere all'affidamento di progettazione ed esecuzione dei lavori sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica (PFTE)

Possibili eventi rischiosi	Misure
<p>Rischio connesso all'elaborazione da parte della S.A. di un progetto di fattibilità carente o per il quale non si proceda ad una accurata verifica, confidando nei successivi livelli di progettazione posti a cura dell'impresa aggiudicataria per correggere eventuali errori e/o sopperire a carenze.</p>	<p>Per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento si raccomanda di attenersi alle <i>“Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC”</i> diramate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici il 29 luglio 2021. Fermo restando l'applicazione degli articoli dal 14 al 23 del d.P.R. n. 207/2010 ancora vigenti, i soggetti preposti alla verifica del progetto, svolgono tale attività nel rispetto dell'art. 26, co. 4 e di quanto specificato nelle predette linee guida del Consiglio Superiore.</p> <p>Attestazione al RPCT di aver seguito le predette linee guida. In caso di progetto redatto dall'impresa che presenta un incremento di costo e di tempi rispetto a quanto previsto nel progetto posto a base di gara dare conto al RPTC delle modifiche e motivazioni che hanno portato ai suddetti incrementi.</p>
<p>Incremento del rischio connesso a carenze progettuali che comportino varianti suppletive, sia in sede di redazione del progetto esecutivo che nella successiva fase realizzativa, con conseguenti maggiori costi di</p>	<p>Invio al RPCT delle varianti in corso d'opera che comportino: incremento contrattuale superiore al 20% dell'importo iniziale; proroghe con incremento dei termini superiori al 25% di quelli inizialmente previsti;</p>

realizzazione delle opere e il dilatarsi dei tempi della loro attuazione.	variazioni di natura sostanziale anche se contenute nell'importo contrattuale.
---	--

Principio di non discriminazione parità di trattamento e libera concorrenza

Possibili eventi rischiosi	Misure
<p>Rischio di favorire indebitamente taluni operatori economici:</p> <p>per violazione dei principi di non discriminazione e parità di trattamento (es mancata applicazione del principio di rotazione degli inviti/affidamenti)</p>	<p>Adeguata motivazione nella determina di affidamento dei criteri e modalità oggettive e trasparenti per la scelta dei soggetti da consultare. Es tener conto dell'aver già prestato analoga prestazione con soddisfazione del committente</p>
<p>Per violazione del principio di libera concorrenza (ad es. mediante un ridotto/incongruo numero di concorrenti invitati alle procedure, termini eccessivamente ristretti per la presentazione delle offerte, obbligo di sopralluoghi immotivati).</p>	<p>Attenta valutazione del numero minimo di imprese da invitare per bilanciare opportunamente celerità della procedura con adeguata partecipazione e concorrenza (tale valutazione va svolta in base allo specifico settore merceologico, alla rilevanza e dell'intervento nonché all'aumento dei prezzi</p> <p>Chiara e adeguata motivazione sul perché siano stati eventualmente previsti termini ristretti per la presentazione offerte e/o il sopralluogo sia ritenuto indispensabile e quindi obbligatorio.</p>

Principio di economicità

Possibili eventi rischiosi	Misure
Violazione del principio di economicità a causa del largo e non adeguatamente motivato ricorso a incarichi esterni per servizi di supporto al RUP e/o di progettazione degli interventi, con il possibile rischio corruttivo di favorire alcuni specifici professionisti.	Chiara e adeguata motivazione nell'atto indittivo della procedura della specifica necessità di ricorrere a soggetti esterni per i servizi di supporto al RUP e di progettazione degli interventi, a causa dell'accertata verifica dell'assenza di specifiche professionalità interne.

Subappalto

Art. 49, d.l. n. 77/2021

Modifiche alla disciplina del subappalto

In fase di esecuzione Subappalto

Art. 71 della direttiva 2014/24/UE e art. 88 della direttiva 2014/25/UE. Art. 105 d.lgs. n. 50/2016, come dal d.l. n. 77/2021.

Possibili eventi rischiosi	Misure
Incremento del rischio di possibili accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo ad altri partecipanti alla stessa gara. Rilascio dell'autorizzazione al subappalto in assenza dei controlli previsti dalla norma.	Tracciamento degli appalti rispetto ai quali è stato autorizzato, in un dato arco temporale, il ricorso all'istituto del subappalto. Ciò per consentire all'ente di svolgere, a campione verifiche della conformità alla norma delle autorizzazioni al subappalto concesse dal RUP.

<p>In fase di esecuzione</p> <p>Esecuzione delle prestazioni contrattuali attraverso il ricorso ad un subappalto non autorizzato e configurazione del reato previsto dall'art. 21 della l. n. 646/1982.</p>	<p>In fase di esecuzione</p> <p>Controlli <i>in loco</i>, periodici e a sorpresa, al fine di accertare che le prestazioni siano eseguite dall'aggiudicatario o da un subappaltatore autorizzato.</p> <p>In tal caso è data la facoltà all'amministrazione appaltante di chiedere la risoluzione del contratto, come prevede l'art. 21 della l. n. 646/1982.</p>
<p>Omissione di controlli in sede esecutiva da parte del DL o del DEC sullo svolgimento delle prestazioni dedotte in contratto da parte del solo personale autorizzato con la possibile conseguente prestazione svolta da personale/operatori economici non autorizzati.</p>	<p>Attestazione al RPCT dell'adeguato rispetto degli adempimenti di legge da parte del DL/DEC con riferimento allo svolgimento della vigilanza in sede esecutiva con specifico riguardo ai subappalti autorizzati e ai sub contratti comunicati.</p>

Varianti

Art. 72 della direttiva 2014/24/UE e art. 64 della direttiva 2014/25/UE.

Possibili eventi rischiosi	Misure
<p>Possibile ricorso a variazioni contrattuali in assenza dei vincoli imposti dalle Direttive Quadro, con il rischio di comportamenti corruttivi per far conseguire all'impresa maggiori guadagni.</p>	<p>Chiara e puntuale esplicitazione nel provvedimento di approvazione di una variante, delle ragioni che hanno dato luogo alla necessità di modificare il contratto iniziale.</p> <p>Comunicazione al RPCT da parte di RUP e/o ufficio gare della presenza di varianti in corso d'opera per eventuali verifiche a campione, soprattutto con riferimento alle ipotesi di:</p>

	<p>1) incremento contrattuale superiore al 20% dell'importo iniziale;</p> <p>2) proroghe con incremento dei termini superiori al 30% di quelli inizialmente previsti;</p> <p>3) variazioni di natura sostanziale a causa di modifiche dell'equilibrio economico del contratto a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale, ovvero a causa di modifiche che estendono notevolmente l'ambito di applicazione del contratto.</p> <p>Pubblicazione, contestualmente alla loro adozione, dei provvedimenti di approvazione delle varianti.</p>
--	--

Principi di economicità, efficacia, qualità della prestazione e correttezza nell'esecuzione dell'appalto.

Possibili eventi rischiosi	Misure
<p>Esecuzione dell'appalto non a regola d'arte a causa dell'assenza di adeguati controlli sulla corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali in violazione dei principi di economicità, efficacia, qualità della prestazione e correttezza nell'esecuzione dell'appalto. Ciò al fine di favorire l'appaltatore.</p>	<p>Nomina da parte del rup di un ufficio di Direzione Lavori interno laddove vi sia adeguata professionalità o che comunque affianchi il direttore lavori, composto di personale competente che possa facilmente presidiare il cantiere effettuando controlli sul personale ed i macchinari in uso all'appaltatore e ai subappaltatori e fornitori in generale. Può farsi riferimento, quali <i>best practice</i>, alle indicazioni di cui al D.M. 7 marzo 2018, n. 49, Regolamento recante</p> <p><i>«Approvazione delle linee guida sulle modalità di</i></p>

	<i>svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione».</i>
--	--

Art. 50, co. 4, d.l. 77/2021 Premio di accelerazione.

È previsto che la stazione appaltante preveda nel bando o nell'avviso di indizione della gara dei premi di accelerazione per ogni giorno di anticipo della consegna dell'opera finita, da conferire mediante lo stesso procedimento utilizzato per le applicazioni delle penali.

Possibili eventi rischiosi	Misure
<p>Corresponsione di un premio di accelerazione in assenza del verificarsi delle circostanze previste dalle norme.</p> <p>Accelerazione, da parte dell'appaltatore, comportante una esecuzione dei lavori “<i>non a regola d'arte</i>”, al solo fine di conseguire il premio di accelerazione, con pregiudizio del corretto adempimento del contratto.</p>	<p>Comunicazione tempestiva da parte dei soggetti deputati alla gestione del contratto (RUP, DL e DEC) del ricorrere delle circostanze connesse al riconoscimento del premio di accelerazione al fine di consentire le eventuali verifiche del RPCT</p> <p>Invio al RPCT di una relazione da cui si evince la rispondenza alla realtà delle tempistiche di avanzamento come previsto dalle norme e dal contratto; ciò con l'obiettivo di procedere ad accertamenti nel caso di segnalato ricorso al premio di accelerazione.</p>

