

**ELIO GUARNACCIA**

**IL CONTENZIOSO SU APPALTI  
E CONTRATTI PUBBLICI**

**I edizione – marzo 2019**

**916.3442.9**

**AGGIORNAMENTO**

**Contenzioso in materia di appalti e contratti pubblici:  
le novità del decreto legge “sblocca cantieri”**

**1. Il decreto “sblocca cantieri”**

Il decreto legge n. 32 del 18 aprile 2019, recante “*Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici e misure per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali*”, cd. “sblocca cantieri”, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 18 aprile 2019, circa un mese dopo la sua approvazione, avvenuta il 20 marzo in Consiglio dei Ministri con la clausola “salvo intese”, che aveva lasciato aperta la possibilità di modifiche *in extremis*.

Il decreto legge, che ha introdotto importanti modifiche al Codice dei contratti, anche secondo quanto indicato nella relazione illustrativa per la sua conversione in legge, risponde a un’ottica di semplificazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, anche alla luce delle risultanze della consultazione pubblica indetta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, oltre che alla necessità di superare la procedura di infrazione n. 2018/2273, aperta dalla Commissione Europea per non conformità della disciplina del nostro Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) rispetto ad alcune disposizioni delle direttive europee dettate in materia.

Le modifiche interessano, in particolare, le procedure di affidamento sotto soglia, la disciplina del subappalto, il ruolo dell’ANAC nell’attuazione del Codice e, sotto il profilo processuale, il rito processuale super accelerato *ex art. 120 comma 2 bis* del Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010).

Le nuove modifiche si applicheranno ai bandi pubblicati in data successiva all’entrata in vigore del decreto legge, mentre per i contratti per i quali non è prevista la pubblicazione di bandi o avvisi, si applicheranno alle procedure in cui, alla medesima data, non sono ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte.

## 2. L'abrogazione del rito super accelerato

Una delle novità più importanti del decreto “sblocca cantieri” riguarda sicuramente le sorti del rito super accelerato, previsto dall'art. 120 comma 2 *bis* CPA, introdotto nel nostro ordinamento proprio dal d.lgs. n. 50/2016.

L'art. 1 comma 4 del d.l. ha abrogato integralmente il c.d. rito super accelerato, espungendo dall'art. 120 CPA sia il comma 2 *bis* che ogni altro riferimento a tale rito “specialissimo” che impone l'impugnazione dei provvedimenti di esclusione o di ammissione alla gara entro trenta giorni dalla loro comunicazione o pubblicazione, senza dover attendere l'esito della procedura di gara.

Il rito in questione risponde alla necessità di speditezza ed efficienza della procedura di gara, attraverso una pronta definizione delle controversie sorte nelle fasi antecedenti all'aggiudicazione, prevedendo la preclusione dell'impugnazione successiva degli atti finali della procedura per illegittimità derivata dai detti atti di ammissione o esclusione.

Insieme alla modifica del CPA che ha determinato l'abrogazione del rito super accelerato, il d.l. cd. “sblocca cantieri” ha altresì modificato l'art. 29 comma 2 del Codice dei contratti pubblici, nella parte in cui prevedeva, in capo alle stazioni appaltanti, l'obbligo di pubblicazione e comunicazione dei provvedimenti di ammissione e di esclusione, funzionali all'attivazione del rito super accelerato.

L'abrogazione del rito super accelerato, tuttavia, non ne sancisce l'immediata uscita di scena. Tale rito, infatti, continuerà ad applicarsi a tutti i ricorsi proposti al TAR ai sensi dell'art. 120 comma 2 *bis* del CPA prima dell'entrata in vigore del decreto legge, ovvero fino al 18 aprile 2019 incluso.

E ciò è chiarito dall'art. 1 comma 5 del d.l. “sblocca cantieri”, secondo cui “*le disposizioni di cui al comma 4 (quelle che per l'appunto sanciscono l'abrogazione del rito) si applicano ai processi iniziati dopo l'entrata in vigore del presente decreto*”.

## 3. Il ruolo di ANAC nel sistema dei contratti pubblici

Come noto, il Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, ha sancito l'ingresso nel nostro ordinamento della c.d. *soft law* come strumento di attuazione di una norma di rango primario, determinando la ridefinizione del ruolo dell'ANAC nel sistema dei contratti pubblici.

Se prima la regolazione d'attuazione era affidata alle norme di rango secondario, con il Codice dei contratti si è passati ad affidare tale compito alla *soft law*, inaugurando il *trend* della deregolamentazione attuativa.

In tale scenario, un ruolo da protagonista aveva l'ANAC, alla quale il

nuovo Codice dei contratti aveva espressamente attribuito l’ulteriore compito, oltre a quelli di vigilanza, intervento ed indirizzo, di emanare le linee guida attuative del Codice.

Con il decreto “sblocca cantieri” l’attuazione del Codice dei contratti torna ad essere demandata alle fonti normative di rango secondario, ovvero i tradizionali regolamenti attuativi.

Superato, dunque, il sistema di *soft law*, il ruolo di ANAC nei contratti pubblici viene ancora una volta ridisegnato.

Il d.l. 32/2019 prevede infatti che le linee guida ANAC, attuative del Codice, siano sostituite da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che andrà a costituire il cd. “Regolamento Unico Appalti”, nel quale saranno raccolte tutte le disposizioni attuative ed esecutive del Codice. La norma prevede che l’adozione del DPCM avvenga entro 180 giorni dall’entrata in vigore del d.l. n. 32/2019, ovvero entro il prossimo 16 ottobre 2019.

Quanto al regime transitorio, nelle more dell’adozione del Regolamento Unico, l’art. 216 comma 27 *octies* del Codice dei contratti, prevede che resteranno in vigore le linee guida e i decreti attuativi già adottati.

*Prima facie*, il sistema così delineato appare poco coerente, dal momento che il quadro normativo a cui applicare le linee guida e i decreti attuativi già emanati, risulta fortemente mutato proprio ad opera dello stesso d.l. “sblocca cantieri”.

Quanto al ruolo di ANAC, a seguito dell’inversione di marcia del Legislatore, essa comunque mantiene le funzioni di vigilanza e indirizzo, intervento e controllo in materia di appalti pubblici, tra le quali rientrano il potere di emettere pareri di precontenzioso e il potere di impugnazione diretta di cui agli artt. 211 e 213 del Codice dei contratti.