



CONFINDUSTRIA

**Schema di Decreto Legislativo recante
“Disposizioni integrative e correttive al Decreto
Legislativo 31 marzo 2023, n. 36”**

Memoria Confindustria

2 dicembre 2024

SOMMARIO

PREMESSA	3
1. PROFILI POSITIVI	4
Digitalizzazione	4
Qualificazione delle stazioni appaltanti	4
2. PROFILI PRIORITARI DI CRITICITÀ	5
Tutele lavoristiche (art. 11)	5
Revisione prezzi (art. 60)	9
Criteri di aggiudicazione (art. 108)	10
Procedure per l'affidamento (art. 50)	11
A. <i>Affidamenti diretti di appalti di servizi e forniture</i>	11
B. <i>Affidamento dei lavori con procedura negoziata "sotto soglia"</i>	12
Qualificazione dell'appaltatore attraverso i lavori subappaltati (art. 119)	12
Illecito professionale (art. 98)	13
Accordi quadro (art. 59)	14
Accesso agli atti (art. 36)	14
Disciplina delle Associazioni Temporanee di Imprese (ATI) e dei Consorzi (art. 68)	15
ALLEGATI	16
Indicazioni su approvvigionamento materiali sostenibili in documento di indirizzo alla progettazione (Allegato I.7 e Allegato I.14)	16
Anticipazione del prezzo (art. 125 e Allegato II.14)	18
Ridefinizione formula per i punteggi alle offerte economiche (Allegato I.13)	19



Polizza assicurativa del progettista (Allegato II.12)	20
3. ULTERIORI QUESTIONI	21
Incidenza delle spese generali (art. 23, Allegato I.7)	21
Premio di accelerazione (art. 126)	21
Disciplina delle riserve (art. 7, Allegato II.14)	22
Soglie di scorporo delle categorie	22
Collegio Consultivo Tecnico e requisiti di incompatibilità (Allegato V.2)	23
Partenariato pubblico privato (art. 194)	23
Garanzie a corredo dell'offerta e garanzie definitive (art. 53)	24
Certificazioni e marchi rilevanti ai fini della riduzione della garanzia (Allegato II.13)	24
Offerte contenenti prodotti originari di paesi terzi (art. 170)	25

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE

“DISPOSIZIONI INTEGRATIVE E CORRETTIVE AL DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 2023, n. 36”

PREMESSA

In via generale, si esprime apprezzamento per la ratio ispiratrice del provvedimento in esame che intende chiarire, specificare e attuare alcune disposizioni che hanno presentato criticità applicative, con particolare riferimento agli allegati, in modo da agevolare il rilancio strutturale degli investimenti pubblici.

Da valutarsi positivamente che, in ossequio al rispetto del principio di stabilità dell'ordinamento giuridico, che impone che le norme abbiano un tempo ragionevole di applicazione e di assimilazione, lo schema di decreto in commento intervenga, in modo chirurgico, assicurando, in tal modo, certezza delle regole, stabilità del quadro regolatorio, efficienza di amministrazioni e imprese.

Come ribadito in diverse sedi istituzionali, la **recente riforma del Codice dei contratti pubblici** (di seguito anche CCP) **ha l'onere di supportare un cambio di passo e creare le condizioni per una maggiore capacità di spesa delle risorse pubbliche**, ma anche una capacità di investimento adeguata ad accompagnare la transizione tecnologica, digitale e sostenibile del Paese, anche nella fase post PNRR.

In tale logica, permangono, a nostro avviso, nei contenuti dello schema di decreto correttivo alcune criticità, che minano il perseguimento degli obiettivi espressi nei tre “super principi” sui quali si incardina il Codice appalti: il principio di risultato, di fiducia e di accesso al mercato.

L'applicazione dei principi di risultato e fiducia non può consentire all'Amministrazione di violare i criteri che rappresentano il fondamento delle procedure di gara, ossia la tutela della concorrenza e la *par condicio competitorum*. In particolare, se è vero che l'Amministrazione deve tendere al miglior risultato possibile, in difesa dell'interesse pubblico, tale risultato deve essere comunque il più virtuoso e va raggiunto selezionando gli operatori che dimostrino diligenza e professionalità, a testimonianza di una affidabilità che su di essi dovrà essere riposta al momento in cui, una volta aggiudicatari, eseguiranno il servizio oggetto di affidamento.

È a nostro avviso, pertanto, necessario intervenire su specifici profili con delle modifiche *ad hoc* volte ad introdurre quei correttivi necessari a garantire una migliore gestione degli investimenti pubblici, nonché una maggiore apertura del mercato e tutela della concorrenza.

Sotto un profilo tecnico e di dettaglio, a valle dei necessari approfondimenti svolti con le Associazioni territoriali e di categoria, Confindustria evidenzia di seguito alcuni aspetti

positivi e di criticità **riscontrati nello schema di decreto correttivo e segnala alcuni profili, attinenti in modo particolare all'apertura al mercato e alla concorrenza, che sono assenti nelle modifiche apportate e che andrebbero invece valorizzati.**

1. PROFILI POSITIVI

Digitalizzazione

Si ritengono positive le principali modifiche proposte in tema di digitalizzazione che intervengono su numerosi articoli del codice e degli allegati, al fine di: favorire, accelerare e semplificare l'alimentazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico; chiarire le regole sulla certificazione delle piattaforme (pubbliche o private) che consentono alle stazioni appaltanti di collegarsi alla Banda dati nazionale di ANAC; prevedere la suddivisione di compiti tra il RUP e il personale delle stazioni appaltanti ai fini del caricamento dei dati sulla Banda dati nazionale dei contratti pubblici; accelerare e semplificare il funzionamento del casellario informatico; rivedere le regole sull'utilizzo di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni (cd. BIM), incrementando a decorrere dal 1° gennaio 2025 la soglia relativa all'obbligatorietà del ricorso al medesimo da 1 a 2 milioni di euro, razionalizzando altresì tutti i requisiti tecnici per la redazione in modalità digitale dei documenti di programmazione, progettazione ed esecuzione dell'opera.

In particolare, al fine di garantire continuità ed efficienza dei processi e del flusso operativo dei progetti PNRR, è positiva la misura che consente di procedere all'aggiudicazione anche in caso di malfunzionamento del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico o delle connesse piattaforme digitali e banche dati, previa acquisizione di un'autocertificazione dell'offerente che attesti il possesso dei requisiti (art. 24 dello schema di decreto legislativo).

Qualificazione delle stazioni appaltanti

Un ulteriore ambito positivo di intervento del presente testo normativo, che costituisce, peraltro, una specifica richiesta del PNRR, è quello avente per oggetto la qualificazione delle stazioni appaltanti. Si valutano positivamente le proposte di modifica che prevedono una serie di incentivi a favore delle stazioni appaltanti che non hanno conseguito, in prima istanza, la qualificazione e l'individuazione di requisiti flessibili per la qualificazione relativa alla fase di esecuzione, al fine di conciliare, da un lato l'esigenza di garantire al personale impiegato negli appalti pubblici una adeguata formazione di settore e, dall'altro lato, l'interesse a prevenire stalli di sistema nell'esecuzione. Inoltre, si è intervenuti anche con l'intento di incentivare e migliorare l'attività di formazione, nonché ampliare il più possibile l'offerta formativa.

Si rileva, inoltre, che uno dei principali problemi nell'attuazione del PNRR è rappresentato dai lunghi tempi di aggiudicazione delle gare e dall'avvio ritardato della fase esecutiva. È quindi positivo che il correttivo si proponga di valorizzare l'efficienza decisionale delle stazioni appaltanti per stimolare il contenimento dei tempi di realizzazione degli appalti.

Il riferimento è, ad esempio, alla norma (art. 78 dello schema di decreto legislativo) che individua l'osservanza di un tempo massimo di 115 giorni tra la ricezione delle offerte e la stipula del contratto tra i criteri premiali che l'ANAC valuterà ai fini della revisione della qualificazione delle SA. In parallelo, dal prossimo 1° gennaio, le stazioni appaltanti qualificate saranno tenute ad attivare un monitoraggio semestrale sui tempi intercorrenti tra le due fasi sopra richiamate e dovranno comunicare all'ANAC un piano di riorganizzazione nei casi di superamento del termine di 160 giorni.

2. PROFILI PRIORITARI DI CRITICITÀ

Tutele lavoristiche (art. 11)

Occorre premettere che la scrivente Confederazione, unitamente all'Associazione Bancaria Italiana (ABI), all'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA), a Confcommercio, alla Confederazione delle Cooperative italiane (Confcooperative), alla Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (Legacoop) ha inviato ai Presidenti delle Commissioni Ambiente di Camera e Senato e ai Presidenti delle Commissioni Lavoro di Camera e Senato una nota tecnica, allegata al presente documento, ove vengono illustrate le motivazioni che sorreggono il loro posizionamento critico in ordine al disposto dell'art. 63 del decreto legislativo "correttivo" del "codice degli appalti" laddove, all'art. 2, comma 4, dell'Allegato I.01, vengono individuati i parametri che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono prendere in considerazione ai fini della verifica delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Ne consegue che, nel presente documento, non si tratterà, nello specifico, il tema dell'individuazione dei criteri necessari per verificare il dato della maggiore rappresentatività comparata delle associazioni datoriali e sindacali, illustrato nella nota allegata.

Si tratterà, invece, del tema del contratto collettivo "equivalente" applicabile negli appalti pubblici.

Ed infatti nel d. lgs. "correttivo" di cui trattasi vengono introdotte una serie di norme che, in buona sostanza, finiscono per ridimensionare il ruolo della contrattazione collettiva posta in essere da agenti contrattuali comparativamente più rappresentativi, contrattazione che invece, in base alle disposizioni della legge delega approvata dal Parlamento (cfr. art. 1, comma 2, lett. h) n. 2) dovrebbero costituire il principale riferimento per individuare, appunto, quale contratto collettivo vada applicato da parte delle imprese che partecipano ad appalti pubblici.

E così, va evidenziato che all'art. 3 del già citato Allegato I.01 si introduce una "presunzione di equivalenza" tra contratti sottoscritti dalle medesime organizzazioni sindacali (sottinteso "comparativamente più rappresentative") con organizzazioni datoriali diverse in base alla dimensione o alla natura giuridica delle imprese.

Se, in linea di principio, si potrebbe condividere il contenuto di questa disposizione (in attuazione del principio costituzionale della libertà sindacale), va però evidenziato che la presunzione di equivalenza, così come disciplinata nella norma in esame, finisce, concretamente, per legittimare forme di concorrenza tra imprese che, a ragione del loro diverso inquadramento previdenziale (conseguente alla loro diversa dimensione o natura giuridica, come accade, ad esempio, per le imprese industriali rispetto a quelle del settore dell'artigianato) sostengono costi del lavoro diversi e non comparabili tra loro. Dunque, l'effetto di questa norma, in sostanza, è quello di rendere "lecito" un elemento di "distorsione" della libera concorrenza tra imprese che finisce altresì per non garantire le "stesse tutele" ai dipendenti che, ad esempio, non sarebbero assistiti dallo stesso sistema di ammortizzatori sociali.

Ancor più critico risulta il disposto dell'art. 4 che disciplina l'ipotesi di un operatore economico che applica un contratto collettivo "diverso" da quelli sottoscritti da agenti contrattuali comparativamente più rappresentativi.

La norma in esame afferma che la stazione appaltante può ritenere sussistente l'equivalenza delle tutele tra il contratto posto in essere da agenti contrattuali comparativamente più rappresentativi e quello "diverso" quando:

- a) il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua delle voci individuate al comma 2 dell'art. 4 risulta almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara o nell'invito e quando
- b) gli scostamenti rispetto ai parametri di cui al comma 3 (13 parametri), che attengono alle tutele normative, sono "marginali".

Orbene, premesso che risulta di palmare evidenza come una valutazione sugli scostamenti rispetto ai parametri normativi comporta una complessità e presuppone una conoscenza tecnica certamente non comuni¹ (valutazione che, dunque, si espone al concreto rischio che

¹ I tredici parametri sono: 1-2) la disciplina concernente il lavoro supplementare e le clausole elastiche nel part-time; 3) la disciplina del lavoro straordinario, con particolare riferimento ai suoi limiti massimi; 4) la disciplina compensativa delle ex festività sopresse; 5) la durata del periodo di prova; 6) la durata del periodo di preavviso; 7) durata del periodo di comporto in caso di malattia e infortunio; 8) malattia e infortunio, con particolare riferimento al riconoscimento di un'eventuale integrazione delle relative indennità; 9) maternità ed

prevalgano aspetti di natura puramente formale piuttosto che sostanziale) **va detto che il pur “marginale” scostamento**, apertamente ammesso dalla norma in esame, **comporta, ancora una volta, un giudizio di valore con apprezzabili margini di discrezionalità da parte della stazione appaltante, discrezionalità che espone di conseguenza, ed ancora una volta, le imprese ad essere oggetto di valutazioni ampiamente opinabili quanto alla scelta del contratto applicato.**

In ogni caso il “marginale” scostamento, espressamente ammesso dalla legge, comporta pur sempre che il contratto “diverso” non assicuri, in tutto e per tutto, ai dipendenti “le stesse tutele” che invece devono essere ad essi garantite in virtù del disposto dell’art. 11, comma 3, del d. lgs. n. 36/2023.

Sul punto va evidenziato che la norma in esame appare palesemente ispirata ai contenuti della nota illustrativa pubblicata dell’ANAC relativamente al “Bando tipo n. 1/2023”, posto che ne riporta testualmente i contenuti.

In questo documento infatti, a pagina 12, si individuano le tutele normative che la stazione appaltante dovrebbe prendere in considerazione ai fini della valutazione della sussistenza del requisito dell’equivalenza delle tutele tra contratti collettivi.

A tal fine la nota dell’Anac anzitutto richiama i contenuti della circolare n. 2 del 28 luglio 2020 dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro, ma integra i parametri ivi indicati, concludendo, testualmente, che *“La stazione appaltante può ritenere sussistente l’equivalenza in caso di scostamenti marginali in un numero limitato di parametri. Sul punto, si evidenzia che la richiamata Circolare dell’INL individua un primo elenco di nove istituti sui quali effettuare la verifica di equivalenza dei trattamenti normativi, ritenendo ammissibile lo scostamento limitato ad un solo parametro. Pertanto, considerato che l’elenco su proposto è più ampio, si può ritenere ammissibile, di regola, uno scostamento limitato a soli due parametri”*.

Senonché tra i parametri aggiunti nel bando Anac ci sono la previdenza integrativa e la sanità integrativa, ossia quegli istituti che maggiormente caratterizzano la contrattazione collettiva posta in essere dalle associazioni comparativamente più rappresentative e che, significativamente, mancano, assai frequentemente, nella contrattazione collettiva posta in essere da organizzazioni diverse da quelle comparativamente più rappresentative.

Il notevole sforzo organizzativo ed economico, in termini di finanziamento (soprattutto da parte delle imprese), che comporta porre in essere sia la previdenza integrativa (non a caso soggetta al controllo pubblico da parte della Covip) che la sanità integrativa, rendono plasticamente evidente la differente qualità della contrattazione posta in essere dalle associazioni comparativamente più rappresentative.

Se, pertanto, il crisma dell'“equivalenza” del contratto “diverso” potrebbe essere attribuito dalla stazione appaltante anche nel caso in cui quest'ultimo mancasse del tutto di due parametri come la sanità integrativa e la previdenza complementare (ossia di due parametri che, come si sostiene nella nota Anac, renderebbero lo scostamento “marginale”) ben si comprende il marcato squilibrio che, in termini di costo del lavoro, si verrebbe a determinare tra l'impresa che adottasse il contratto “diverso” e quella che adottasse il contratto posto in essere da agenti comparativamente più rappresentativi, con un'inevitabile, e grave, compromissione del principio della libera concorrenza tra le imprese.

Inoltre, ammettere alla partecipazione agli appalti pubblici le imprese che applicano una contrattazione che si discosta “marginale” (nel senso inteso nella nota illustrativa dell'Anac) da quella posta in essere dalla contrattazione collettiva sottoscritta da agenti contrattuali comparativamente più rappresentativi, significa finire per ammettere una marcata differenza tra le tutele assicurate ai lavoratori che partecipano agli appalti, in aperto contrasto con il disposto dell'art. 11, comma 3, del d. lgs. n. 36 del 2023 che prescrive che il differente contratto collettivo adottato dall'impresa che intende partecipare all'appalto debba garantire le “stesse tutele” di quello indicato dalla stazione appaltante e che, in linea di principio (cfr. art. 11, comma 1, del d. lgs. n. 36 del 2023) deve essere quello “*stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*”.

Si ritiene, pertanto, indispensabile che:

- anzitutto, vada eliminata le disposizioni dell'art. 3 dell'allegato I.01, perché introduce una “presunzione di equivalenza” che risulta, in concreto, del tutto impropria, perché finisce per equiparare forzosamente “trattamenti complessivi” che non sono affatto omogenei;
- in secondo luogo, che nell'art. 4 la valutazione di equivalenza relativa alle tutele normative non possa considerare “marginale” uno scostamento che attenga al difetto di adeguate forme di previdenza integrativa e di sanità integrativa;
- in ogni caso, ed a voler tutto ammettere, venga almeno espressamente previsto che, nel caso l'impresa adotti un contratto “diverso” (da quello sottoscritto da agenti contrattuali comparativamente più rappresentativi), non possa comunque avvalersi dei benefici normativi e contributivi di cui all'art. 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n.296 che sono subordinati esclusivamente al rispetto degli accordi e contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

È per questo motivo che si ritiene assolutamente necessario, quanto meno, apportare un emendamento all'art. 4, comma 1, dell'“Allegato I.01 Contratti collettivi”, (Indicazione da parte dell'operatore economico di un diverso contratto collettivo nazionale di lavoro), aggiungendo, alla fine, la seguente frase:

“Resta fermo che i benefici normativi e contributivi di cui all'art. 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n.296 sono subordinati esclusivamente al rispetto degli accordi e contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.”

Revisione prezzi (art. 60)

Una delle principali linee di intervento del decreto in commento è la disciplina relativa all'applicazione delle clausole di revisione dei prezzi, introdotte ai sensi dell'articolo 60 del Codice.

Le modifiche proposte – che in parte disattendono i lavori del tavolo tecnico, istituito presso il MIT – sterilizzano di fatto, l'efficacia della revisione dei prezzi, in contrasto con il principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale originario (art. 9), nonché con quello del risultato, di cui all'articolo 1 del Codice.

Il correttivo introduce alcune modifiche per chiarire che, al verificarsi delle condizioni per l'applicazione del meccanismo revisionale, l'80% da liquidare va calcolato rispetto alla parte eccedente il 5%.

La valutazione è negativa e pertanto si propone quanto segue:

- per servizi e forniture, di ridurre dal 5 per cento al 3 per cento la soglia percentuale oltre la quale scatta il meccanismo revisionale e di chiarire che la liquidazione dell'importo revisionale nella misura dell'80 per cento sia da riferire all'intera variazione;
- per i lavori, di fissare la liquidazione dell'importo revisionale nella misura dell'80 per cento dell'intera variazione, lasciando il valore del 5 per cento unicamente come soglia oltre la quale scatta il meccanismo revisionale; in alternativa, fissare le percentuali in 2 per cento dell'importo complessivo del contratto, come soglia oltre la quale scatta la revisione dei prezzi, e 90 per cento, come misura della variazione dei prezzi che viene riconosciuta.

Con riferimento al nuovo Allegato II.2-bis introdotto dal correttivo e contenente le modalità applicative delle clausole di revisione dei prezzi per il settore dei servizi e delle forniture, è da valutare negativamente l'individuazione del tempo T_0 per il calcolo della variazione dei prezzi.

La soluzione individuata dal provvedimento in esame indica il T_0 al momento del provvedimento di aggiudicazione della gara.

Confindustria esprime un **giudizio negativo** in merito, proponendo che il T₀ coincida con il termine di presentazione dell'offerta.

In subordine, per servizi e forniture, si potrebbe considerare la soluzione individuata nell'ambito del Tavolo tecnico MIT, condivisa anche con le SA, di valutare la variazione dei prezzi a decorrere dalla data di sottoscrizione del contratto ovvero dal centottantesimo giorno successivo alla data di scadenza per la presentazione delle offerte, se il contratto è sottoscritto dopo tale termine.

È da chiarire infine come il meccanismo di revisione dei prezzi possa coniugarsi con la possibilità, sempre prevista ad opera dell'Allegato II.2-bis, di inserire nei contratti per appalti di servizi e forniture un meccanismo di adeguamento del prezzo all'indice inflattivo convenzionalmente individuato tra le parti.

Criteri di aggiudicazione (art. 108)

Al di là della specifica misura, è da valutare **negativamente** l'assenza delle modifiche proposte da Confindustria soprattutto per consentire alle SA di individuare e valorizzare correttamente gli elementi che compongono l'offerta, dando rilievo e prevalenza agli aspetti tecnici e qualitativi della stessa, quali l'impatto ambientale, l'innovazione tecnologica, il costo del ciclo di vita, le performance del prodotto: parametri fondamentali per l'individuazione della migliore offerta. In particolare, Confindustria propone di:

- ripristinare per i contratti di servizi e forniture (all'art. 108, comma 4) il meccanismo dell'equilibrio 70/30 tra elementi qualitativi e prezzo, previsto dal legislatore nel vecchio Codice appalti all'articolo 95, comma 10-bis, a tutela della concorrenza e della qualità nell'appalto;
- con riferimento ai lavori, reintrodurre il tetto massimo al punteggio economico (al massimo 10 per cento) per evitare il rischio che le stazioni appaltanti trasformino il criterio dell'OEPV in quello del massimo ribasso mascherato, attribuendo rilevanza determinante alla componente prezzo, nonché prevedere che la SA valorizzi gli elementi qualitativi dell'offerta e individui criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici;
- uniformare la disciplina degli appalti tecnologici e innovativi (art. 108, comma 2, lettera c) estendendo ai contratti di forniture e servizi la medesima disciplina dei contratti di lavori, per i quali la presenza del carattere tecnologico e innovativo è sufficiente a rendere obbligatorio il ricorso all'OEPV, a prescindere dalla soglia. Per i contratti di servizi e forniture, invece, il Codice prevede attualmente, oltre al carattere tecnologico ed innovativo, anche una soglia di valore pari a 140.000 euro che si propone, quindi, di eliminare e di mantenere limitatamente ai settori speciali;

- per i settori speciali, tenuto conto della maggiore qualificazione tecnica delle SA, prevedere che il punteggio riconosciuto alla componente tecnica e qualitativa dell'offerta sia preponderante rispetto a quello previsto per la componente economica;
- inserire (nell'art. 108, comma 2, lettera a) il servizio di lavanolo (lavaggio e noleggio di teleria ospedaliera) e di sterilizzazione dello strumentario chirurgico tra i servizi per i quali è obbligatorio ricorrere all'aggiudicazione in base al criterio dell'OEPV in virtù dell'alta complessità del servizio e della qualità igienica da assicurare, confermando così ciò che di fatto già avviene nelle gare pubbliche centralizzate.

Procedure per l'affidamento (art. 50)

A. Affidamenti diretti di appalti di servizi e forniture

Il Decreto correttivo non interviene sull'articolo 50 del Codice che stabilisce le soglie per gli affidamenti dei contratti e, riguardo a servizi e forniture, stabilizza a regime nella misura di 140.000 euro le soglie della decretazione "semplificazioni COVID-19" (DL n. 76/2020) e del PNRR.

Il mancato intervento su questo profilo è da valutare **negativamente**. Le attuali soglie, infatti, danneggiano soprattutto le piccole e medie imprese, che possono partecipare più agevolmente proprio alle gare di minore valore. Il ricorso all'affidamento diretto, eseguito senza il minimo confronto concorrenziale, rischia di far prevalere le imprese più conosciute a prescindere dalla loro reale efficienza. La concorrenza, invece, è garanzia di qualità.

In quest'ottica, Confindustria ha proposto di abbassare la soglia da 140.000 euro a 100.000 euro per gli appalti di servizi e forniture e da 140.000 euro a 75.000 euro per i servizi di ingegneria e architettura.

Con riferimento ai servizi di ingegneria e architettura, la richiesta è giustificata dai dati relativi alle gare rilevate nel mese di ottobre. Dai dati emergerebbe un trend di diminuzione in numero e in valore delle gare, sostituite dagli affidamenti diretti.

Nei primi 10 mesi dell'anno, sommando il valore di 1,3 miliardi di euro dei bandi di architettura e ingegneria al valore di 201,9 milioni della progettazione esecutiva compresa negli appalti integrati, si arriva ad un totale di 1,5 miliardi di euro di servizi tecnici messi in gara, con un calo del 62,5% sui primi 10 mesi 2023.

In termini di valore, questi primi 10 mesi segnano un calo anche rispetto al 2022 (-67,6%), e al 2021, sebbene in misura minore (-17,0%). Molto rilevante la diminuzione delle gare UE (oltre 215.000 euro) che dal 2022 (primi 10 mesi) ad oggi sono passate da 2014 a 881 gare: nei primi 10 mesi del 2024, anche per il continuo calo delle gare PNRR, la riduzione in valore è stata del 59,2% e in numero del 40,2%

Con riferimento a detti servizi, gli effetti palesi della scelta di ampliare gli affidamenti diretti è che le gare di un certo importo (di livello europeo, sopra i 215.000 euro) sono una volta e mezzo meno di quelle che erano nel 2022 e così il trend del valore.

D'altra parte, la stessa ANAC ha evidenziato la necessità di ridurre le soglie per l'affidamento diretto per stimolare il confronto competitivo anche nell'ottica del perseguimento del principio del risultato. Le soglie elevate potevano giustificarsi in un momento di particolare urgenza, per accelerare l'avvio degli affidamenti. In un periodo di normalità, una soglia elevata riduce il confronto concorrenziale tra le imprese, riduce il grado di trasparenza, rischia di escludere dal mercato le piccole e medie imprese non conosciute dalle stazioni appaltanti, favorisce comportamenti elusivi da parte delle stazioni appaltanti che potrebbero essere indotte a frazionare gli importi a base di gara per evitare il confronto concorrenziale.

Di recente, l'ANAC ha ripercorso gli effetti delle norme che negli anni hanno elevato le soglie degli affidamenti diretti, evidenziando che questo meccanismo ha comportato più affidamenti diretti e meno gare con ribassi, traducendosi in un "mancato risparmio" delle pubbliche amministrazioni tra gli anni 2021 e 2023 che va da 350,96 milioni di euro a 372,96 milioni di euro.

B. Affidamento dei lavori con procedura negoziata "sotto soglia"

Si propone una riduzione degli importi per i quali applicare la procedura negoziata al fine di ricomprendere un numero maggiore di imprese e nello specifico di PMI, che ad oggi hanno poca probabilità di essere scelte dalle stazioni appaltanti, all'interno dell'affidamento dei lavori con procedura negoziata.

Qualificazione dell'appaltatore attraverso i lavori subappaltati (art. 119)

La modifica proposta limita alla qualificazione dei soli subappaltatori l'utilizzo dei certificati di esecuzione lavori (CEL) delle prestazioni eseguite in subappalto, permettendo agli appaltatori di utilizzarli eventualmente ai soli fini della dimostrazione della cifra d'affari complessiva.

La proposta non appare in linea con le prescrizioni UE sul subappalto, in quanto si traduce in un ostacolo indiretto alla possibilità di ricorrere a questo istituto.

In particolare, per le regole Ue, la scelta di eseguire direttamente oppure indirettamente, tramite subappalto, le prestazioni affidate deve essere rimessa esclusivamente all'appaltatore, con l'unica eccezione derivante da peculiarità oggettive di alcune lavorazioni o anche di caratteristiche del cantiere, che la stazione appaltante deve indicare motivatamente negli atti di gara.

Viepiù, tale modifica non tiene assolutamente conto del ruolo che l'appaltatore svolge nell'esecuzione dell'appalto, ossia della responsabilità della totalità dei lavori che lo stesso assume nei confronti della stazione appaltante, peraltro accompagnata dalla garanzia definitiva, appunto, su tutta l'opera, a prescindere dal fatto che una quota sia stata eventualmente eseguita in subappalto. Tale modifica, infine, avrebbe anche la grave conseguenza di ridurre le capacità e qualifiche delle imprese italiane rispetto ai competitor internazionali.

In ragione di ciò, in linea con quanto previsto attualmente dal D.lgs. 36/2023, occorre confermare la possibilità per l'appaltatore di utilizzare, ai fini della qualificazione, le lavorazioni affidate in subappalto.

Illecito professionale (art. 98)

Lo schema di provvedimento prevede, anzitutto, che l'applicazione di penali in misura pari o superiore al 2 per cento dell'ammontare del netto contrattuale, rientra tra le condotte dell'operatore economico che la stazione appaltante può ritenere rilevante, ai fini dell'esclusione dello stesso per illecito professionale.

Inoltre, continuano ad avere rilevanza, ai medesimi fini, le misure cautelari e il rinvio a giudizio, relativamente ad una lunga serie di fattispecie giuridiche.

L'estensione alle penali – peraltro per un ammontare molto esiguo - della causa di esclusione per illecito professionale amplia eccessivamente tale fattispecie escludente, estendendola ad un tipo di provvedimento ad alto tasso discrezionale, ma soprattutto di natura unilaterale. Con l'ulteriore aggravante che nulla è detto rispetto all'eventualità che l'impresa abbia contestato la sanzione in sede giudiziale o stragiudiziale, con la conseguenza che, verosimilmente, anche tali penali potrebbero continuare ad avere rilevanza escludente.

Ciò sbilancia ulteriormente l'assetto delle cause di esclusione verso ipotesi largamente discrezionali, nonostante tale aspetto abbia già dato prova nel tempo di generare forte contenzioso, comportamenti disomogenei da parte delle stazioni appaltanti, con inevitabili effetti distorsivi sul mercato.

Senza considerare che tale ipotesi, originariamente presente nelle linee guida 6 dell'ANAC sull'illecito professionale, era stata poi superata dal Codice 36.

Occorre, pertanto, ricondurre la fattispecie escludente del grave illecito professionale entro confini più precisi, eliminando la rilevanza delle penali e, comunque, facendo valere, in generale, come mezzo di prova, un accertamento giudiziale di carattere, se non definitivo, almeno di primo grado, accompagnato da un obbligo di motivazione robusto e puntuale.

In nessun caso, pertanto, dovrebbe essere attribuita rilevanza a provvedimenti di mero rinvio a giudizio o di applicazione di misure cautelari che per loro natura non presuppongono mai un quadro probatorio certo sulla colpevolezza del soggetto interessato.

Accordi quadro (art. 59)

Il provvedimento non ha introdotto alcuna misura volta ad introdurre maggior equilibrio nei rapporti tra committente ed affidatari in caso di accordi quadro (art. 59); gli operatori economici, infatti, continuano a non avere alcuna certezza sull'attivazione dei contratti attuativi, nonostante gli ingenti impegni assunti in sede di gara (sul piano economico, assicurativo e della qualificazione).

Occorre modificare la disciplina sugli accordi quadro, al fine di assicurare all'affidatario una congrua percentuale dell'importo complessivo dell'accordo quadro stesso, indicando nel bando la data in cui sarà stipulato il relativo contratto attuativo.

Allo scopo di non creare un nocumento alle imprese in sede di qualificazione, sarebbe poi necessario chiarire che i certificati di esecuzione lavori debbano essere computati rispetto all'importo complessivo dei lavori eseguiti e non rispetto a quello dei singoli contratti attuativi.

Accesso agli atti (art. 36)

Il decreto correttivo non interviene in materia di diritto di accesso agli atti (art. 36). Tuttavia, la disciplina contenuta nel CCP non appare adeguata alle specificità degli appalti nei settori speciali. Le previsioni attuali, infatti, in assenza di parametri prestabiliti, rendono arduo il bilanciamento tra principio della riservatezza, del segreto industriale/commerciale e della trasparenza in mercati notoriamente chiusi e caratterizzati da acquisti ripetitivi, con elevato rischio di contenzioso e compressione della concorrenza.

Di conseguenza, Confindustria propone di sottrarre i contratti aggiudicati dalle grandi Committenti dei settori speciali alla disciplina attuale, che consente l'accesso diretto e automatizzato dei concorrenti alle offerte, e di prevedere l'applicazione della Legge 7 agosto 1990, n. 241. In attuazione di tale normativa, l'esercizio del diritto d'accesso previa istanza motivata consente alla stazione appaltante di valutare che l'accesso sia effettivamente per fini difensivi e non solo conoscitivo di informazioni utili per future gare.

Disciplina delle Associazioni Temporanee di Imprese (ATI) e dei Consorzi (art. 68)

Si propone di introdurre un nuovo equilibrio della responsabilità del raggruppamento a favore della stazione appaltante, secondo la specifica competenza delle singole imprese mandanti assuntrici delle lavorazioni o prestazioni diverse dalla prevalente assunta dalla mandataria, con l'obiettivo di facilitare l'accesso delle PMI all'istituto delle ATI.

Ciò contrariamente all'attuale previsione di responsabilità solidale in capo a tutte le imprese costituenti l'ATI, senza alcuna distinzione (articolo 68 del CCT).

Nello specifico, si propone che, qualora il mandatario realizzi i lavori della categoria prevalente in termini economici o, in caso di servizi e forniture, la prestazione principale, la responsabilità in capo alle imprese mandanti, assuntrici dei lavori rientranti in categorie diverse dalla prevalente o dei servizi o forniture secondari rispetto ai principali, sia limitata alle prestazioni di rispettiva competenza, fermo restando la responsabilità solidale del mandatario.

È evidente che - stante l'attuale formulazione dell'articolo 68 - porre in capo a una piccola o media impresa mandante una responsabilità solidale evidentemente sproporzionata rispetto all'attività che svolgerà, si risolve in un forte deterrente alla partecipazione della medesima, producendo un effetto opposto rispetto a quello voluto dall'istituto che è proprio quello di favorire la partecipazione delle imprese minori. È quindi necessario modificare la norma, stabilendo che la responsabilità solidale debba applicarsi solo nel caso in cui la società mandataria non assuma le attività riferite alla categoria prevalente. Al contrario, se la capofila assume tali lavorazioni e le altre società partecipanti le attività minori diverse dalla prevalente, devono essere ritenute responsabili solo per le attività di loro competenza, lasciando la responsabilità solidale alla sola capofila.

ALLEGATI

Indicazioni su approvvigionamento materiali sostenibili in documento di indirizzo alla progettazione (Allegato I.7 e Allegato I.14)

Il Codice appalti ha valorizzato la previsione che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscano al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione e dagli indirizzi europei sul *Green Public Procurement*, tesi all'integrazione dei criteri ambientali (*cf.* anche art. 57 D.lgs. n. 36/2023) in tutte le fasi del processo di acquisto, nonché alla diffusione di tecnologie ambientali e allo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita, da agganciare anche a specifiche misure premianti da far confluire nel complessivo processo valutativo delle offerte.

Il Codice ha, inoltre, dettato specifiche disposizioni circa la redazione del documento di indirizzo della progettazione (DIP) che riporta, per le forniture, i criteri di approvvigionamento di materiali idonei a garantire il rispetto dei criteri ambientali minimi, secondo indirizzi finalizzati a promuovere le forniture di materiali certificati da organismi verificatori accreditati di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2018/2067 della Commissione (allegato I.7, articolo 3, lettera v).

Tuttavia, dall'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti (e per quanto sinora documentabile), nessuna stazione appaltante parrebbe aver considerato l'inserimento di una specifica premialità o di criteri di preferenza per i materiali sottoposti al Regolamento ETS (Emission Trading System), ovvero i materiali che rispettano gli elevati standard di sostenibilità europei e che sono in grado di contribuire efficacemente al rispetto degli obiettivi ambientali previsti dal medesimo Codice.

Con la prima proposta emendativa (Emendamento n. 1), si è ritenuto pertanto di intervenire all'art. 11 dell'Allegato I.7, che riguarda la Relazione di sostenibilità dell'opera, prevista dall'art. 6, co. 7, lett. e) del medesimo allegato come uno degli elaborati che obbligatoriamente deve comporre il Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica.

In particolare, mutuando la medesima *ratio* e la medesima tecnica di redazione della precedente lettera i), la proposta di aggiungere la lettera l), si giustifica in ragione della necessità di incentivare – coerentemente con quanto previsto all'allegato I.7, articolo 3, lettera v), del d.lgs. 36/2023 – il ricorso a materiali costruttivi sostenibili, come quelli che rispettano obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra prodotti nei Paesi EU dove si applica il sistema ETS - o in Paesi con sistemi riconosciuti dalla Commissione Europea come equivalenti all'ETS, che siano dotati di idonea certificazione degli organismi verificatori accreditati di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2018/2067, per l'attività di verifica delle comunicazioni delle emissioni di CO₂ di cui all'art. 15 della direttiva 2003/87/CE (o secondo norme o modalità previste dal Paese con sistema equivalente all'ETS).

Tale specificazione appare di notevole rilievo, posto che una puntuale valutazione del *Life Cycle* dell'opera non può prescindere dalla precisa individuazione dei materiali da costruzione cui si intende fare ricorso e, conseguentemente, l'utilizzo di materiali certificati deve risultare nella Relazione di Sostenibilità, che rappresenta il documento maggiormente idoneo a recepire questo tipo di informazione.

La seconda proposta emendativa (Emendamento n. 2) all'Allegato I.14 riguarda l'elaborazione dei prezzari regionali e specificamente i prezzi delle risorse e la metodologia di rilevazione, che non può prescindere – ad avviso del proponente – dalla valutazione dei costi afferenti all'ottenimento di prestazioni di sostenibilità ambientale e di efficienza energetica, ivi compreso l'approvvigionamento di materiali sostenibili e certificati, come i materiali ETS.

L'emendamento si giustifica sulla base del fatto che, come emerge da autorevoli studi di settore, le previsioni relative all'approvvigionamento di prodotti dalle caratteristiche tecniche e ambientali coerenti con gli elevati standard europei risultano ancora poco applicate, persistendo – nel mercato nazionale – una quota significativa di materiali da costruzione provenienti da paesi extra-UE prodotti non applicando i suddetti standard (in quanto non soggetti alle regole ETS), con notevoli e fisiologiche riduzioni di costo.

Tale scostamento tra i costi sostenuti per l'approvvigionamento di materiali sostenibili e certificati e quelli per l'approvvigionamento di materiali provenienti da Paesi Extra-UE può evidentemente incidere negativamente sulla regolarità del gioco concorrenziale, oltre che sul complessivo comparto dei lavori pubblici e – in generale – sul mercato italiano dei prodotti da costruzione, in particolare del cemento.

Si ritiene dunque che tale proposta emendativa sia una misura chiave per garantire il miglioramento del settore delle costruzioni dal punto di vista della sostenibilità ambientale e dell'efficienza energetica.

Si segnala infine, nell'ottica di individuare misure di componimento tra le esigenze sinora rappresentate e il contenimento della spesa pubblica, che l'eventuale differenziale di costo dei materiali ETS rispetto alle importazioni ben potrebbe essere coperto con i proventi delle aste ETS, quantomeno fino alla piena implementazione del *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) di cui al Reg. (UE) 2023/956 (dal 1 gennaio 2035) che, in fase definitiva, garantirà una diversa entrata fiscale da destinare al bilancio dell'Unione Europea.

Emendamento (1)

Al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, all'Allegato I.7, Articolo 11, dopo la lettera i), inserire la lettera l) con le seguenti parole: *“l'utilizzo di materiali a basso impatto ambientale, ivi inclusi i materiali da costruzione dotati di certificazione da parte di organismi verificatori accreditati di cui al Reg. (UE) 2018/2067”*.

Testo ricostruito (1)

Allegato I.7 - Articolo 11

“[...] l) l'utilizzo di materiali a basso impatto ambientale, ivi inclusi i materiali da costruzione dotati di certificazione da parte di organismi verificatori accreditati di cui al Reg. (UE) 2018/2067”.

*

Emendamento (2)

Al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, all'Allegato I.14, Articolo 3, co. 4, dopo le parole *“incluso il costo di trasporto”* inserire le seguenti *“e inclusi altresì tutti gli oneri derivanti all'appaltatore per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e di efficienza energetica secondo i principi del green public procurement”*.

Testo ricostruito (2)

Allegato I.14 - Articolo 3

Prezzi delle risorse e metodologia di rilevazione

4. I costi dei prodotti, determinati seguendo le metodologie riportate nei commi da 5 a 12, riguardano la fornitura di prodotti anche da costruzione conformi a quanto richiesto dalla normativa vigente. Nel prezzo di riferimento dei prodotti sono compresi tutti gli oneri derivanti all'appaltatore dalla relativa fornitura franco cantiere, incluso il costo del trasporto **e inclusi altresì tutti gli oneri derivanti all'appaltatore per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e di efficienza energetica secondo i principi del *green public procurement***.

Anticipazione del prezzo (art. 125 e Allegato II.14)

L'esclusione della possibilità per i prestatori di servizi di ingegneria e architettura di ottenere l'anticipazione del prezzo, oggi riconosciuta esclusivamente nell'ambito degli appalti di lavori e da ultimo, con la modifica apportata dal decreto correttivo all'art. 125 del CCP, per la sola progettazione esecutiva nell'ambito dell'appalto integrato, comporta un notevole pregiudizio a carico dei medesimi soggetti, anche dal punto di vista della liquidità.

Il decreto correttivo ha infatti apportato rilevanti modifiche all'articolo 125 del Codice, tra cui la previsione, contenuta nel terzo periodo del comma 1, dell'obbligo per la stazione appaltante di calcolare e corrispondere l'anticipazione del prezzo, in caso di ricorso all'appalto integrato, in maniera distinta per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori. Da tale norma si desume dunque il riconoscimento dell'anticipazione per la progettazione esecutiva nella sola ipotesi in cui essa sia affidata congiuntamente all'esecuzione dei lavori, previsione che si pone in netto contrasto con l'espressa esclusione dei servizi di progettazione pura e, in generale, dei servizi di ingegneria e architettura dall'applicazione dell'art. 125.

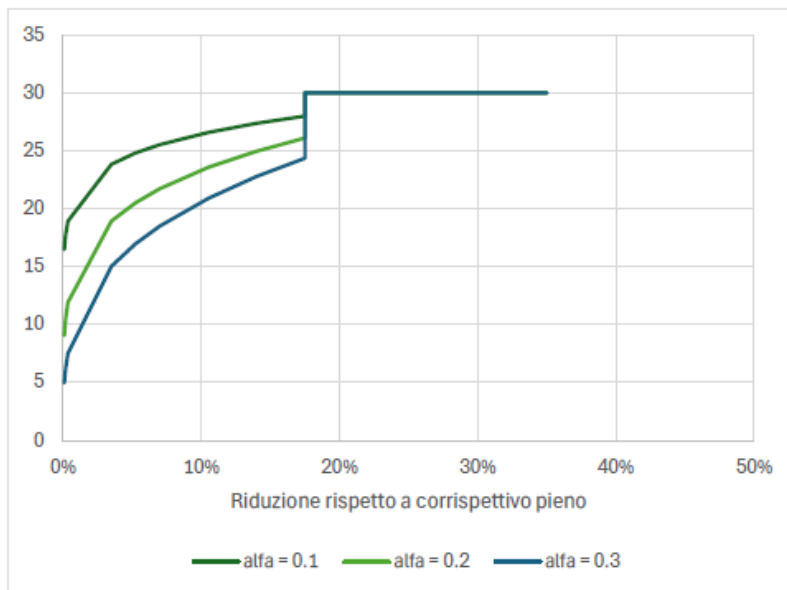
Si rammenta che l'applicazione dell'anticipazione del prezzo, inizialmente prevista per i soli appalti di lavori, è stata estesa dal Decreto c.d. "Sblocca cantieri" (D.L. n. 32/2019) anche agli appalti di servizi e forniture ed è finalizzata a garantire la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie all'avvio delle attività oggetto di contratto. Peraltro, in vigore del D.lgs. 50/2016, come evidenziato anche dall'Anac con la Delibera n. 325 del 13 luglio 2013, essa aveva carattere obbligatorio, dovendo essere riconosciuta dalla stazione appaltante "a prescindere da una specifica richiesta dell'appaltatore e dalla valutazione, da parte della stazione appaltante, della sussistenza di una effettiva esigenza di liquidità". Quanto sopra vale, a maggior ragione, nell'ipotesi di affidamento della direzione lavori o del coordinamento della sicurezza in fase esecutiva, ove l'anticipazione dei costi di personale risulta spropositata rispetto alla salizzazione e al conseguente pagamento in favore dell'appaltatore. È opportuno, pertanto, estendere l'applicazione dell'anticipazione del prezzo anche ai servizi di ingegneria e architettura al fine di consentire ai prestatori di tali servizi di far fronte alle spese poste a proprio carico ai fini della corretta e tempestiva esecuzione dell'incarico affidato.

Per le stazioni appaltanti operanti nei settori speciali, si propone di circoscrivere tale previsione solo al caso di affidamento di progettazione esecutiva e realizzazione dell'opera.

Ridefinizione formula per i punteggi alle offerte economiche (Allegato I.13)

Il decreto correttivo interviene sulla disciplina della determinazione dei parametri per la progettazione, contenuta nell'Allegato I.13, e introduce una nuova disposizione sui metodi di calcolo dei punteggi economici.

Si ritiene opportuno eliminare il riferimento alla media dei ribassi, atteso che già la formulazione con esponente < 1 comporta un calmieramento dei ribassi. L'introduzione anche del riferimento alla media dei ribassi comporta una situazione paradossale nella quale coloro che hanno offerto un ribasso inferiore alla media dello 0,1% si vedono assegnare meno punti di coloro che hanno proposto un ribasso superiore alla media dello 0,1%. Ciò è meglio esplicitato nel grafico che segue, contenente una simulazione di riduzione rispetto al corrispettivo pieno con α , rispettivamente, pari a 0,1, a 0,2 e a 0,3, considerando un ribasso massimo del 100% e un ribasso medio del 50%.



Polizza assicurativa del progettista (Allegato II.12)

Si ritiene opportuno reintrodurre i contenuti dell'articolo 83, comma 5-bis del D.lgs. n. 50/2016 nella parte in cui consentiva al progettista di comprovare il requisito di capacità economica e finanziaria mediante "un livello adeguato di copertura assicurativa contro i rischi professionali" e, nell'ipotesi di massimale insufficiente a coprire il valore dell'appalto, consentiva allo stesso di impegnarsi ad integrare la polizza r.c. professionale in corso di validità nell'ipotesi in cui risulti aggiudicatario dell'appalto.

Nella vigenza del D.lgs. n. 50/2016, infatti, era venuto meno l'obbligo per il progettista di stipulare una specifica polizza assicurativa a copertura dei rischi derivanti da errori od omissioni nella redazione del progetto esecutivo o definitivo che abbiano determinato, a carico della stazione appaltante, nuove spese di progettazione e/o maggiori costi, precedentemente previsto dall'art. 111 del D.lgs. 163/2006 e dall'art. 269 del DPR 207/2010.

Residuava dunque in capo al progettista esclusivamente l'obbligo, introdotto dall'art. 3, comma 5, lett. e) del DL 13 agosto 2011, n. 138, convertito con L.n.148/2011, di stipulare un'assicurazione per la copertura della responsabilità civile e professionale, obbligo ribadito dall'art. 24, comma 4 del D.lgs. n. 50/2016.

La suddetta polizza assicurativa copriva, ai sensi dell'art. 106, commi 9 e 10 del Codice previgente, anche i rischi derivanti da errori od omissioni nella redazione del progetto esecutivo o definitivo che abbiano determinato, a carico della stazione appaltante nuove spese di progettazione e/o maggiori costi e, nel caso di insufficienza della copertura

assicurativa il citato art. 83, comma 5-bis del D.lgs. n. 50/2016 imponeva l'integrazione della stessa a pena di esclusione dalla gara.

Tale meccanismo, consentendo al progettista di non stipulare una polizza c.d. single project ma di sfruttare la copertura assicurativa già in essere, evitando così inutili aggravii di carattere burocratico ed economico a carico dello stesso, risulta maggiormente in linea con i principi fondamentali del risultato e dell'accesso al mercato di cui agli artt. 1 e 3 del D.lgs. 36/2023.

Esso risulta inoltre sufficientemente garantista nei confronti della stazione appaltante, atteso che nell'ipotesi di insufficienza della copertura assicurativa è fatto obbligo al progettista, a pena di esclusione, di adeguare il massimale della polizza al valore dell'appalto.

3. ULTERIORI QUESTIONI

Incidenza delle spese generali (art. 23, Allegato I.7)

Il provvedimento non prevede alcuna revisione della percentuale di incidenza delle spese generali che restano ancora fissate nella forbice tra il 13% e 17%, immutate da oltre 40 anni.

La valutazione è **negativa**.

È essenziale procedere all'attualizzazione dell'incidenza percentuale delle spese generali al fine di tenere in debito conto dell'incremento dei costi non produttivi e dei maggiori oneri posti a carico degli appaltatori in questi ultimi 40 anni (All. I.7).

Il range di riferimento dovrebbe essere portato ad una forchetta tra il 20 e il 25 per cento, a seconda della importanza, della natura, della durata e di particolari esigenze dell'intervento.

Premio di accelerazione (art. 126)

Se, da un lato, è assolutamente positiva l'introduzione, nello schema di decreto, del premio di accelerazione in via obbligatoria, al contempo la corresponsione dello stesso solo a seguito dell'approvazione del certificato di collaudo, da parte della stazione appaltante, rischia di vanificarne l'effetto, in quanto finisce per porre interamente a carico degli operatori il finanziamento degli investimenti, soprattutto in termini di personale e macchinari, necessari a conseguire i risparmi di tempo funzionali all'ottenimento del premio.

La valutazione è **negativa**.

Al fine di rendere tale misura idonea ad accelerare effettivamente i lavori, la modalità di corresponsione dovrebbe rispondere ad un principio di ragionevolezza e gradualità, ciò in particolare per i lavori pluriennali, per i quali deve essere superata, pertanto, la proposta di

liquidazione del premio solo all'approvazione del collaudo. Per i lavori infrannuali, dovrebbe essere prevista la facoltà per l'appaltatore di optare per una corresponsione integrale entro un termine perentorio, a decorrere dall'ultimazione dei lavori.

Disciplina delle riserve (art. 7, Allegato II.14)

Non si è introdotta alcuna miglioria per chiarire le modalità di iscrizione delle riserve, non essendo state riprodotte talune fondamentali disposizioni che in passato chiarivano tali aspetti.

La valutazione è **negativa**.

È necessario reintrodurre, sulla falsariga dell'art. 190 del D.P.R. n. 207/2010, il lasso di tempo utile entro il quale le riserve dell'appaltatore devono essere esplicate, rispetto al momento della prima iscrizione.

In particolare, occorre prevedere nuovamente che, qualora l'appaltatore firmi il registro di contabilità con riserva, ma non sia in grado in quel momento di specificare le pretese che intende far valere, lo stesso conservi il diritto di esplicarle entro 15 giorni dalla sottoscrizione dell'atto contabile.

Soglie di scorporo delle categorie

Il CCP non reca le definizioni – in passato previste nella normativa di settore – relative alle soglie di scorporo delle varie categorie di lavorazioni di cui si compone il lavoro da affidare.

Soglie, invece, indispensabili ai fini della corretta impostazione della gara e funzionali all'eventuale subappalto ad operatore specificamente qualificato, laddove non rientranti nella categoria prevalente.

La valutazione è **negativa**.

Sulla falsariga delle normative previgenti, è indispensabile reintrodurre le soglie di scorporo per le categorie scorporabili, identificando quest'ultime con quelle di importo superiore al 10% dell'importo complessivo dell'opera o lavoro, ovvero di importo superiore a 150.000 euro.

Ciò, al fine di consentire ai progettisti una corretta individuazione delle lavorazioni di cui si compone l'opera, evitando il rischio che lavorazioni di tutt'altra natura confluiscono nella categoria prevalente, con evidenti effetti distorsivi della concorrenza.

Collegio Consultivo Tecnico e requisiti di incompatibilità (Allegato V.2)

Il nuovo Allegato V.2, introdotto dallo schema di decreto “correttivo”, all’articolo 2, comma 3, estende a tutti i componenti del collegio - e non solo al presidente - la causa di incompatibilità relativa *“all’aver svolto, con riguardo ai lavori o servizi oggetto dell’affidamento, attività di collaborazione nel campo giuridico, amministrativo o economico per una delle parti”*.

Ora, anche in ragione della non esatta definizione dell’ambito di operatività della previsione, si corre il rischio di escludere da qualunque incarico di parte i professionisti che abbiano già in corso un rapporto di fiducia professionale con l’impresa ed abbiano, pertanto, maturato, rispetto a specifici appalti, una forma di esperienza.

La valutazione è **negativa**.

Occorre confermare la normativa vigente, circoscrivendo tale causa di incompatibilità al solo presidente del Collegio, che assolutamente deve essere figura terza e imparziale.

Partenariato pubblico privato (art. 194)

Ulteriore tema prioritario che rientra trasversalmente anche all’interno degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è la disciplina dell’istituto del partenariato pubblico-privato.

Il decreto correttivo non interviene sull’art. 194 dell’attuale Codice dei contratti. Tuttavia, tale norma, nella parte in cui introduce l’obbligo, anziché la facoltà, di costituire società di progetto nelle operazioni di project financing, appare sproporzionata e restrittiva sia per le amministrazioni pubbliche sia per i soggetti privati coinvolti.

Tale obbligo vincola le modalità di organizzazione e gestione delle concessioni ottenute tramite finanza di progetto, incidendo negativamente, soprattutto per le piccole e medie amministrazioni comunali. In particolare, l’obbligo di creare una società di scopo rappresenta un aggravio di costi significativo per i comuni di piccole e medie dimensioni, che contano tra i 5.000 e i 40.000 abitanti. Questa fascia di comuni, che rappresenta circa il 30% degli oltre 8.000 enti comunali italiani, è quella più bisognosa di interventi di efficientamento energetico del proprio patrimonio immobiliare, soprattutto attraverso strumenti di partenariato pubblico-privato, a causa della cronica carenza di risorse economiche pubbliche. L’obbligo imposto dall’attuale normativa comporta quindi un onere finanziario che tali comuni fanno fatica a sostenere, soprattutto se confrontato con la spesa storica.

Pertanto, si propone di ripristinare, in linea con quanto previsto dal previgente Codice (D.lgs. n. 50/2016), la facoltà e non l’obbligo di costituire società di progetto, oppure di limitare tale obbligo alle sole concessioni che prevedono l’ingresso di finanziatori esterni nella società di

scopo. In questo modo, si garantirebbe il rispetto dei principi di proporzionalità, uguaglianza e libertà organizzativa delle imprese, superando così la rigidità della norma attuale.

Garanzie a corredo dell'offerta e garanzie definitive (art. 53)

Il decreto correttivo inserisce all'articolo 53 del CCP un nuovo comma 4-bis, che prevede che alla garanzia provvisoria e definitiva non si applichino le riduzioni disciplinate dall'articolo 106, comma 8, e gli aumenti di cui all'articolo 117, comma 2.

La valutazione è **negativa**, in quanto tale integrazione:

- eliminerebbe le riduzioni collegate a certificazioni di qualità, ambientali, di tutela della salute, legalità etc. in possesso del concorrente;
- lederebbe l'interesse pubblico nel caso di offerte con ribasso superiore al 10%.

Di fatto, tutti gli operatori sarebbero equiparati, che siano qualificati o meno.

Questa misura colpisce, in modo particolare le aziende e PMI qualificate, che vedrebbero aumentare i costi relativi alle fideiussioni assicurative o bancarie, costi che in sede di offerta non sono recuperabili.

Coloro i quali hanno investito in qualità, rating di legalità etc., non vedrebbero eliminato quel minimo di ristoro economico legato alle riduzioni dell'importo della fideiussione prevista all'art. 106, comma 8 e all'art. 117, comma 3.

Certificazioni e marchi rilevanti ai fini della riduzione della garanzia (Allegato II.13)

Si propongono di seguito due integrazioni relative all'Allegato II.13 del CCP, dedicato a certificazioni e marchi rilevanti ai fini della riduzione della garanzia di cui all'articolo 106, comma 8:

- a) inserire lo schema Plastica Seconda Vita, quale certificazione di prodotto sul contenuto di riciclato, trattandosi di una certificazione riconosciuta da Accredia sin dal 2016 e presente, pertanto, nella banca dati dell'ente unico di accreditamento.

Plastica Seconda Vita è uno strumento creato nel 2005 dall'Istituto per la Promozione delle Plastiche da Riciclo, i cui Soci fondatori sono le due Associazioni confindustriali, Federazione Gomma Plastica-Unionplast e Federchimica-PlasticsEurope Italia, nonché il Consorzio per la raccolta e il riciclo degli imballaggi, COREPLA, a testimonianza dell'impegno di tutta la filiera delle materie plastiche nella promozione di produzioni sempre più sostenibili e circolari.

Ad oggi Plastica Seconda Vita annovera oltre 8.000 prodotti certificati, realizzati da 253 aziende licenziatarie (su 284 aziende aderenti all'Istituto). La gran parte di questi prodotti

afferisce a categorie di acquisto interessate dall'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (imballaggi, prodotti per edilizia, prodotti per l'igiene urbana, arredi, ecc.), nei cui decreti Plastica Seconda Vita è esplicitamente citato come mezzo di verifica della conformità.

L'assenza di tale certificazione, la più diffusa in Italia in relazione al contenuto di riciclato, arrecherebbe un danno enorme alle aziende che da anni sono impegnate nel rendere i propri prodotti sempre più sostenibili, e che improvvisamente si vedrebbero private della possibilità di far valere la certificazione ottenuta;

- b) inserire il marchio e la dicitura **RICICLABILE CON LA CARTA – Aticelca® 501** che consentono di comunicare il livello di riciclabilità raggiunto da un materiale o un prodotto a base carta grazie all'esito di una prova di laboratorio condotta secondo la norma UNI 11743:2019 e all'individuazione del livello di riciclabilità secondo il sistema di valutazione Aticelca 501/2019.

S.E&O tale protocollo, è l'unico strumento tecnico presente a livello europeo, affidabile e ripetibile, per poter classificare correttamente il grado di riciclabilità di materiali e prodotti compositi in cui la componente cellulosica è almeno del 50%.

Possono richiedere la concessione all'uso del marchio tutti i produttori o utilizzatori di materiali o prodotti a prevalenza cellulosica, ovvero:

- le cartiere che producono carta e cartone;
- gli stampatori, i produttori di imballaggi e più in generale i trasformatori di carta e cartone;
- gli utilizzatori di prodotti in carta e cartone, quali le aziende che acquistano e utilizzano imballi in carta e cartone per le proprie merci, gli editori, la GDO, le aziende che commissionano prodotti stampati e in generali tutti gli utilizzatori di prodotti in carta e cartone.

Pur essendo di recente introduzione, le concessioni all'uso del marchio "RICICLABILE CON LA CARTA – Aticelca® 501" sono già oltre 700.

Offerte contenenti prodotti originari di paesi terzi (art. 170)

La redazione del nuovo Codice dei Contratti pubblici ha previsto un'innovazione importante per la tutela del "Made In".

All'interno del CCP, infatti, è stato previsto – all'articolo 170 relativo alle offerte contenenti prodotti originari da Paesi terzi – che le stazioni appaltanti possano considerare il valore percentuale dei prodotti originari da Paesi terzi sul totale dei prodotti che compongono l'offerta tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La disposizione menzionata rappresenta un'innovazione importante rispetto alla normativa del Codice previgente, il quale prevedeva che fosse sufficiente un'autodichiarazione da

parte della stazione appaltante per la tutela delle imprese italiane ed europee contro la concorrenza sleale dei produttori dei Paesi terzi, una norma che si era rivelata nei fatti non applicata.

Il nuovo CCP, invece, va a riconoscere per la prima volta la possibilità di identificare tali prodotti all'interno dell'offerta, e si allinea con quanto previsto dalla normativa europea, che raccomanda in ogni occasione possibile l'attento controllo delle offerte/forniture con aggiudicazioni che privilegino prodotti e servizi "Made in" rispetto a quelli provenienti da Paesi terzi, con la raccomandazione di limitare l'importo totale offerto di questi ultimi al 50% (linee guida della Commissione europea relative le offerte di prodotti da Paesi terzi - G.U. dell'Unione Europea C271 del 13 agosto 2019).

Tuttavia, ad oggi, nonostante siano passati mesi dall'entrata in vigore del nuovo CCP, ci risulta che la norma sia largamente inapplicata, nella totalità dell'impianto dell'articolo. L'auspicio è che si possa intervenire per rendere effettiva la disposizione, per non sprecare l'occasione offerta dal nuovo Codice, come ad esempio non prevedendo più la "possibilità" ma rendendo invece cogente la normativa.