



CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Audizione informale

Atto del Governo n. 226

"Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".

Roma, 4 dicembre 2024

AG 226: Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36

Premessa

A più di un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, si condivide la scelta che il Governo ha fatto - esercitando la delega prevista dall'articolo 1, comma 4, penultimo periodo della legge delega 21 giugno 2022, n. 78 - di adottare un decreto correttivo che, pur mantenendo l'impianto originario e generale del nuovo Codice, introduce modifiche ed integrazioni importanti per la disciplina di un settore cruciale per lo sviluppo del Paese.

Il provvedimento, si compone di 87 articoli: i primi 62 articoli recano disposizioni di modifica e integrazione degli articoli del Codice, mentre gli articoli da 63 a 87 modificano gli allegati al Codice o ne inseriscono di nuovi.

Va da subito rilevato che alcune innovazioni normative vanno nella direzione auspicata da ANCI e sono da considerarsi positive:

1. ***In materia di progettazione:*** i contratti di lavori manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti, possono essere affidati sulla base di un progetto di fattibilità tecnico economica c.d. semplificato e l'esecuzione degli stessi lavori può avvenire senza alcun progetto esecutivo;
2. ***In relazione ad appalti sottosoglia*** che non presentano carattere transfrontaliero: è previsto che, in casi motivati, ove la stazione appaltante utilizzi le procedure negoziate senza bando, il contraente uscente possa essere anche reinvitato alla procedura di aggiudicazione, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto o della qualità della prestazione resa; è possibile riservare l'esecuzione a piccole e medie imprese per favorirne lo sviluppo;
3. ***In tema di revisione prezzi:*** è precisato che l'importo revisionale liquidabile è nella misura dell'80 per cento del solo valore eccedente la variazione del 5 per cento di cui si dirà anche in seguito;

In particolare, le novità normative in materia riguardano:

- a) ***Equo compenso:*** Si prevedono specifici termini di applicabilità della legge sull'equo compenso (legge 21 aprile 2023, n. 49) al settore dei contratti pubblici, introducendo puntuali **criteri per l'affidamento di servizi di ingegneria e architettura** e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di, stabilendo che i corrispettivi di cui al DM del 20217, c.d. "decreto parametri", sono utilizzati dalle stazioni per l'individuazione dell'importo da porre a base di gara, comprensivo dei compensi, nonché degli oneri e delle spese accessori, fissi e variabili. Nello specifico, vengono introdotti 2 meccanismi:

- per gli **affidamenti diretti**, è **garantito un minimo dell'80%** del corrispettivo previsto. Per i contratti dei servizi di ingegneria e di architettura di importo inferiore a 140.000 euro, oggetto di affidamento diretto, i corrispettivi possono essere ridotti in percentuale non superiore al 20%;
 - per le **procedure di gara** (importo pari o superiore a 140.000 euro), si prevedono **meccanismi sul peso dei ribassi che possono essere formulati sul 35% del corrispettivo**, con un risultato sostanzialmente assimilabile a quello degli affidamenti diretti.
- b) **Tutela del lavoro:** Confermata l'applicazione di un **unico CCNL nel bando di gara**, con nuove linee guida (nuovo allegato al decreto) a cui le Stazioni Appaltanti devono attenersi per individuare il CCNL applicabile e calcolare l'eventuale equipollenza;
 - c) **Revisione prezzi:** Introdotto un **nuovo allegato per attuare le clausole di revisione dei prezzi** sia nel settore lavori che nel settore servizi e forniture;
 - d) **Piccole e medie imprese:** Vengono introdotte **misure per favorire la partecipazione delle PMI**, prevedendo una soglia di subappalto dedicata del 20%;
 - e) **Esecuzione contratti:** i) rafforzate le premialità e le penali per accelerare l'esecuzione delle opere; ii) tipizzate le varianti, per omogenizzare fase di esecuzione; iii) introdotto il nuovo istituto dell'Accordo di collaborazione;
 - f) **Progettazione digitale (BIM):** Innalzata la soglia **da 1 mln a 2 mln**, obbligatoria dal 1.1.2025;
 - g) **Qualificazione delle stazioni appaltanti:** previsti incentivi alla qualificazione dei soggetti oggi non qualificati, nonché per la specializzazione dei soggetti aggregatori. Confermata la **qualificazione per l'esecuzione**, con criteri legati anche al rispetto tempi medi di pagamento e procedura con piano di rientro da inviare ad ANAC.

Osservazioni

L'ANCI già partecipando alla consultazione predisposta dal MIT, sulle modifiche al d.lgs. 36/2023 ha segnalato alcuni principali aspetti critici quali: il costo della manodopera; la revisione prezzi (chiedendo di definire che questa non si applichi a concessioni e appalti ad esecuzione istantanea); l'indicazione del CCNL (chiedendo il possibile intervento a supporto degli enti pubblici degli Ispettorati del Lavoro e la possibilità di indicare più CCNL negli atti di gara).

Dunque si esprime apprezzamento per il lavoro del Governo per garantire continuità alle Stazioni Appaltanti ed agli operatori introducendo alcune modifiche specifiche, rilevanti dal punto di vista dell'applicazione omogenea, fra cui il doveroso e necessario chiarimento **sulla revisione dei prezzi** di cui si è già accennato.

Infatti, oltre al surricordato chiarimento sulla misura dell'importo **revisionale che è pari all'80% del solo valore eccedente la variazione del 5%** si è anche **identificato il momento di riferimento per il calcolo della stessa, che è quello del mese del provvedimento di aggiudicazione.**

Tuttavia, vi sono alcune disposizioni correttive che destano perplessità e che necessitano a nostro avviso di modifiche.

In sede di Conferenza Unificata, infatti, l'ANCI ha proposto emendamenti al testo – solo in parte accolti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - con l'obiettivo di apportare le necessarie semplificazioni a beneficio delle Stazioni Appaltanti, sia per operare i necessari chiarimenti nell'applicazione di alcune norme, sia per evitare oneri ulteriori in capo alle stesse SA.

In particolare, l'ANCI sottolinea la necessità di intervenire in via prioritaria a modifica e semplificazione dei seguenti aspetti critici, prevedendo:

- 1) **Entrata in vigore progressiva a partire dai prossimi 6 mesi, e non dal 1° gennaio, degli istituti che richiedono un necessario adeguamento operativo da parte delle Stazioni Appaltanti.** Considerate le difficoltà riscontrate nella fase attuativa della qualificazione per servizi e forniture e per i lavori, si ritiene necessario prevedere che, in prima applicazione, la fase di qualificazione per l'esecuzione segua un approccio graduale, con avvio al 1 luglio 2025 ed entrata in pieno regime al 1 gennaio 2026, che consenta a tutte le Stazioni Appaltanti di proseguire i propri affidamenti affinché non si corra il rischio di bloccare le procedure, come già avvenuto. Ciò anche a beneficio del rispetto delle tempistiche di affidamento. Vieppiù si ritiene necessario eliminare l'ulteriore ed articolata procedura in capo alle SA, che prevede il piano di rientro rispetto ai tempi di pagamento (uno dei criteri utilizzati per valutare la qualificazione per l'esecuzione), in quanto ciò è condizionato da molteplici fattori e reca nuove ed ulteriori procedure in capo alle stazioni appaltanti, foriere di gravi ripercussioni. D'altronde sono adempimenti già previsti da specifiche norme vigenti sui tempi di pagamento e risultano avulsi dalla qualificazione per l'esecuzione. La modifica non appare in contrasto con le norme europee in quanto la qualificazione per l'esecuzione resta unitamente al parametro, si elimina un onere eccessivo in capo alle SA. In alternativa, anche in questo caso si dovrebbe prevedere l'applicazione della nuova procedura a decorrere dal 1° luglio 2025, garantendo la necessaria progressività per le Stazioni Appaltanti.
- 2) **Indicazione di diversi CCNL per lavori costituiti da più categorie nonché per forniture e servizi costituiti da più prestazioni:** Pur condividendo la necessità di presidiare con norme più stringenti la tutela dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici, è però necessario evitare che queste norme possano costituire presupposto per nuovi contenziosi andando oltre lo spirito e le finalità per cui sono introdotte. In questo senso l'indicazione di un unico contratto di lavoro rischia di diventare fuorviante nel caso di contratti di lavori costituiti da categoria prevalente e categoria scorporabile diverse (ad esempio categorie edili ed impiantistiche) o nel caso di contratti di forniture e servizi

caratterizzati da prestazioni principale e secondaria diverse (ad esempio servizi di mensa e di lavanderia). Si reputa più opportuno che in tali casi il CCNL sia individuato con riferimento alla singola categoria o alla singola prestazione. Rispetto poi alla verifica delle equivalenze, si ritiene necessario offrire un supporto qualificato alle stazioni appaltanti ed agli enti concedenti nella complessa fase di individuazione del contratto collettivo anche ai sensi del nuovo allegato - che reca gli specifici criteri ai quali attenersi – l'ausilio dell'Ispettorato Nazionale del lavoro.

- 3) **Delega ANAC per acquisizione CIG anche tramite interfaccia web per micro-affidamenti: Molti Comuni, soprattutto di minore dimensione demografica,** hanno segnalato la necessità di prevedere, in via continuativa (stante la scadenza del 31.12.2024), la possibilità di avvalersi, per l'acquisizione del CIG, per gli affidamenti diretti di importo inferiore a € 5.000, oltre che attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale certificata utilizzata per la gestione dell'affidamento, anche tramite l'interfaccia web messa a disposizione direttamente da ANAC attraverso la piattaforma contratti pubblici – PCP. Infatti, l'obbligo, a regime (ad oggi dal 01/01/2025), di acquisire i CIG solo tramite piattaforma di approvvigionamento digitale imporrebbe di ricorrere sempre e solo alle piattaforme di e-procurement anche per i micro-affidamenti di cui al succitato importo (es. acquisto di un libro, etc.), con rilevanti difficoltà operative e rischio di blocco di tali affidamenti. Si sottolinea come tale principio sia già stato accolto dal MIT in sede tecnica di CU e se ne chiede pertanto l'accoglimento da parte del Parlamento.
- 4) **Possibilità per l'OE di indicare diverso e minor costo della manodopera a proprio onere:** Ciò in continuità con la soluzione già contenuta nel bando tipo ANAC 1/2023 è necessario, con riferimento all'importo dell'appalto, che ha ricompreso nel valore posto a base di gara il costo della manodopera. Questo anche in linea con la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. V del 19.11.2024 n. 9255) che ha riconosciuto la “piena continuità del codice del 2023 rispetto a quello del 2016”, al fine di eliminare giudizi contrastanti. (principio già accolto dal MIT in sede tecnica di CU).
- 5) **Aumento soglia utilizzo del BIM: Si propone di elevare da 2 milioni a 4 milioni la soglia di applicabilità dell'obbligo di appalti BIM,** in quanto un'introduzione generalizzata per gli appalti superiore a 2 milioni costringerebbe, comunque, un grande numero di stazioni appaltanti a ricorrere ad incarichi esterni per dotarsi di personale formato. Elevando la soglia di applicabilità, l'obbligo di appalti BIM andrebbe ad incidere soggettivamente su meno stazioni appaltanti, ed oggettivamente sugli appalti più complessi, in cui l'obbligo appare più ragionevole, ferma restando la possibilità, già prevista all'art. 43, comma 2, di far ricorso al BIM anche per importi inferiori;
- 6) **Indicazione per gli Operatori Economici tra categorie a qualificazione obbligatoria e non obbligatoria ed elencazione categorie cd. SIOS:** Il nuovo Codice dei contratti non riporta più la distinzione tra categorie a qualificazione obbligatorie e non obbligatorie, né l'elencazione delle

categorie cd. SIOS (strutture, impianti e opere speciali). Si è quindi creata incertezza in relazione alla vigenza dell'art. 12 del D.L. n. 47/2014, conv. dalla l. n. 80/2014 – che prevedeva la distinzione fra categorie a qualificazione obbligatoria e non obbligatoria - e del D.M. 248/2016 (che da ultimo elencava le cd. SIOS). Al fine quindi di effettuare un necessario ed opportuno chiarimento si propone di operare un inserimento, nell'Allegato II.12, che indichi quali siano le categorie a qualificazione obbligatoria e non obbligatoria, nonché quali siano le SIOS (strutture, impianti e opere speciali).

Si segnala altresì una **criticità rispetto all'equo compenso in caso di affidamento diretto**, in quanto per i contratti dei servizi di ingegneria e di architettura di importo inferiore a 140.000 euro, i corrispettivi possono essere ridotti in percentuale non superiore al 20% della stima dell'ente; decremento assolutamente minimo anche rispetto alla percentuale di ribasso prevista in caso di gara. È plausibile che tutti i preventivi propongano tale ribasso, pertanto la scelta diventerebbe difficile. In questi casi il ribasso va lasciato libero ovvero la percentuale massima va elevata significativamente rispetto a quella attualmente prevista.

In allegato si riportano tutte le proposte emendative dell'ANCI.