

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici. Atto n. 19 (<i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	44
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	52
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere del gruppo Azione – Italia Viva – Renew Europe</i>)	64
ALLEGATO 3 (<i>Proposta alternativa di parere del gruppo Partito democratico</i>)	79

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 21 febbraio 2023. — Presidenza del presidente Mauro ROTELLI. — Interviene il Viceministro delle infrastrutture e dei trasporti Galeazzo Bignami.

La seduta comincia alle 15.15.

Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici.

Atto n. 19.

(*Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni*).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto, rinviato nella seduta del 20 febbraio scorso.

Mauro ROTELLI (FDI), *presidente e relatore*, comunica che, in accordo con l'altra relatrice, dopo un ulteriore approfondimento, sono state apportate alcune modifiche alla proposta di parere presentata nella giornata di ieri (*vedi Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 20 febbraio 2023*) volte a sopprimere le lettere *ww*),

concernente l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai servizi pubblici locali di rilevanza economica e *hhh*) riguardante l'introduzione di una definizione in materia di partenariato pubblico privato, nonché a precisare ulteriormente il contenuto delle lettere *r*), con riguardo alle esclusioni per gli interventi di manutenzione e di opere di pubblica utilità, *x*) in materia di revisione prezzi, *kk*) in materia di illecito professionale, *qqq*) relativamente al differimento dell'efficacia della nuova disciplina. Presenta quindi una nuova proposta di parere, segnalando che la predetta lettera *qqq*) è ora rinumerata come lettera *ooo*) in tale nuova proposta di parere (*vedi allegato 1*).

Ricorda che nella giornata di ieri sono state presentate le proposte alternative di parere dei gruppi Movimento 5 Stelle e Alleanza verdi e Sinistra (*vedi Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 20 febbraio 2023*), e che sono state trasmesse oggi le proposte alternative di parere dei gruppi Azione Italia Viva Renew Europe e Partito democratico (*vedi allegati 2 e 3*).

Il Viceministro Galeazzo BIGNAMI, nel ringraziare i relatori per il lavoro svolto,

che contiene numerosi elementi significativi di arricchimento che il Governo valuterà per la redazione del testo definitivo dello schema di decreto legislativo, concorda con la proposta di parere favorevole dei relatori ed esprime parere contrario sulle proposte alternative di parere presentate dai gruppi.

Filiberto ZARATTI (AVS), nell'illustrare la proposta alternativa di parere presentata dal proprio gruppo, ricorda che lo schema in esame, predisposto in attuazione della legge delega approvata nel 2022, intende adeguare la disciplina dei contratti pubblici a quella del diritto europeo, dei principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, nonché di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente, evitando l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Richiama inoltre gli impegni assunti dal Governo italiano con il Piano nazionale di ripresa e resilienza, che, con riferimento al settore dei contratti pubblici, ha previsto un processo di riforma che si conclude con il provvedimento in esame, che reca una riforma complessiva del vigente codice dei contratti pubblici, da completare entro giugno 2023.

Rammenta che l'intero impianto normativo del sistema dei contratti pubblici di lavori e forniture fu riscritto con la cosiddetta « legge Merloni », con la quale nel 1994 il legislatore incluse in un testo unico la regolamentazione dell'intero ciclo del contratto pubblico, il controllo della *governance* del sistema delle opere, istituendo l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, oggi divenuta ANAC. Rileva che quel riordino conobbe una sorta di « boicottaggio », più o meno palese, soprattutto da parte di un certo mondo imprenditoriale arricchitosi per anni con le varianti e il sistema di revisione dei prezzi e osserva che i vincoli sanciti da quella legge iniziale si sono progressivamente allentati fino ad arrivare all'emanazione della « legge obiettivo », con la quale vennero introdotti istituti contrattuali atipici e definiti contratti e procedure speciali, trasfusi poi nel codice dei contratti pubblici del 2006. Il vigente

codice degli appalti, approvato nel 2016, ha avuto il pregio di rimettere al centro del quadro normativo il potenziamento dell'ANAC, una stretta sulle varianti, la centralità del progetto nel sistema delle opere pubbliche, la riduzione delle stazioni appaltanti, l'incremento dei poteri di vigilanza pubblici sul contraente generale, l'aggiornamento del Piano generale dei trasporti e della logistica e il superamento della « legge obiettivo ».

Ritiene che il provvedimento in esame, seppur nello sforzo di una semplificazione dell'impianto normativo, rappresenti un notevole passo indietro rispetto al decreto legislativo del 2016, peraltro essendo alcune disposizioni declinate in modo discordante con taluni dei principi direttivi enunciati nella legge delega.

Richiama, a tale proposito, l'espletamento degli affidamenti *in house*, per il quale il provvedimento in esame abroga la competenza di ANAC, rischiando di produrre una parcellizzazione del fenomeno che lo rende spesso incontrollato, come dimostra la relazione della Corte dei conti del 2021 che ha individuato più di 7000 organismi partecipati in via diretta e indiretta che in astratto potrebbero procedere con affidamenti diretti pur non avendone i requisiti.

Per ciò che riguarda il conflitto di interessi, l'articolo 16 del provvedimento ne riduce lo spazio applicativo e introduce una sorta di inversione dell'onere della prova che non ha precedenti a livello europeo, rendendo particolarmente gravoso soddisfare l'onere probatorio posto a carico di chi lo invoca. Per quanto riguarda il tema dell'affidamento dei contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, si stabilizzano le procedure emergenziali introdotte con il decreto-legge n. 77 del 2021, prevedendo un notevole innalzamento sia delle soglie di affidamento diretto che di quelle con procedura negoziata senza bando. Quanto alle aggregazioni e centralizzazioni delle committenze, si prevede l'innalzamento fino a 500.000 euro dell'obbligo di qualificazione delle stazioni appaltanti per l'affidamento di contratti di lavori pubblici, modifica di assoluto rilievo

che sottrae dall'obbligo di qualificazione una fetta importante di enti aggiudicatori, comportando di fatto la riduzione del numero di gare eseguite da enti qualificati di circa 65 per cento, come stimato da ANAC.

Osserva quindi che il combinato disposto delle disposizioni sul conflitto di interessi, sull'innalzamento della soglia europea, sugli affidamenti diretti, sulla procedura negoziata senza bando di gara, sull'estensione dell'appalto integrato e sull'indebolimento delle stazioni appaltanti rischia di determinare conseguenze negative in termini di propensione ai fenomeni corruttivi e penetrazione delle organizzazioni criminali nel sistema degli appalti. Desta perplessità anche la nuova disciplina della programmazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, che stabilisce che sia il Governo a definire le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale in un elenco che viene inserito nel Documento di economia e finanze, eliminando qualsiasi riferimento al Piano generale dei trasporti e della logistica, strumento di pianificazione e programmazione delle opere pubbliche volto ad uno sviluppo armonico di sistema del Paese e soggetto alle procedure di valutazione ambientale strategica.

Dopo aver richiamato in sintesi le condizioni contenute nella proposta di parere, dichiara che solo il loro accoglimento determinerebbe il parere favorevole del proprio gruppo, esprimendosi altrimenti in senso contrario.

Ilaria FONTANA (M5S) dichiara il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere dei relatori, sia per ragioni di metodo e di merito. Quanto alle prime, pur avendo dimostrato il proprio gruppo ampia disponibilità fin da subito a lavorare in modo corale, osserva che è evidente la mancanza di una concreta volontà di procedere in tale maniera anche da parte della maggioranza. Quanto alle ragioni di merito, i soggetti auditi hanno sottolineato i profili di criticità, che sono stati in parte accolti nella proposta di parere dei relatori, formulando tuttavia solo osservazioni e non anche condizioni e mortificando completamente il ruolo del Parlamento. Ricorda che

proprio grazie ad un emendamento di un rappresentante del suo gruppo è oggi possibile per la Commissione esprimere un parere sul provvedimento in esame, parere che però a suo giudizio, nella formulazione che ne propongono i relatori, è assai indebolito.

Sottolinea in via generale l'incongruenza tra le disposizioni del codice e gli allegati tecnici e richiama alcuni elementi fondamentali, imprescindibili per il proprio gruppo, e posti quindi nella proposta di parere alternativo come condizioni.

In primo luogo, fa riferimento al tema del conflitto di interessi, di cui all'articolo 16 che, al comma 1, limita l'applicazione della norma ai soli soggetti che espletano compiti funzionali, vale a dire quelli che svolgono l'esercizio della funzione amministrativa. Ritiene necessario a tale riguardo che: si estenda la fattispecie a tutte le situazioni che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del DPR n. 62 del 2013, nonché ai casi non tipizzati in cui siano comunque ravvisabili ragioni di convenienza all'astensione; si ripristini l'anticipazione della soglia di tutela, rendendo così rilevante il solo pericolo di lesione e non l'effettiva concretizzazione del conflitto di interessi; si estenda l'ambito di applicazione della disposizione non soltanto ai soggetti che hanno compiti funzionali ma, più in generale, a tutti coloro che possono influenzare in qualunque modo il risultato della procedura di aggiudicazione ovvero lo svolgimento della fase di esecuzione del contratto. Il successivo comma 2 reca una previsione che appare eccessivamente gravosa per il soggetto che invoca il conflitto di interesse e pertanto sarebbe opportuno che si prevedesse che la verifica in concreto e la prova in ordine alla sussistenza delle situazioni di conflitto di interesse sia rimessa in capo alla Pubblica amministrazione, onerando chi le invoca di fornire, se del caso, la sola prova contraria rispetto alle valutazioni fornite dall'amministrazione.

Riguardo al tema dei contratti sotto la soglia di rilevanza europea, tenuto conto degli effetti pregiudizievoli di tali disposizioni sulla concorrenza, sulla prevenzione

delle condotte illecite, nonché sulle finalità di risparmio della spesa cui è altresì connessa la regola dell'evidenza pubblica, ritiene opportuno che si preveda: la riduzione delle soglie economiche fissando nella misura di 100.000 euro per i lavori, 75.000 euro per le forniture e 50.000 euro per i servizi; la limitazione soli casi di urgenza della possibilità di prescindere dalla previa ricerca di mercato; l'introduzione di criteri sufficientemente specifici per la scelta dell'appaltatore solo in via eccezionale; l'obbligo di pubblicazione dell'avviso anche sui risultati della procedure di affidamento diretto al fine di garantire l'efficacia dei controlli sull'operato della pubblica amministrazione.

Con riferimento al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, ritiene opportuno che si riduca a 100.000 euro la soglia di sotto della quale non è necessario che le stazioni appaltanti siano qualificate.

Quanto all'avvalimento, proprio al fine di garantire la lealtà del confronto concorrenziale e la qualità della prestazione, sarebbe opportuno che si ripristinasse il divieto generale di partecipazione congiunta alla medesima gara dell'impresa avvalente che di quella ausiliaria. Sempre in tema di avvalimento rammenta che l'articolo 104, comma 9, ha eliminato l'inciso «pena la risoluzione del contratto» e chiede che si introducano meccanismi sanzionatori a carico dell'appaltatore, quale conseguenza del mancato effettivo impiego delle risorse da parte dell'impresa ausiliaria. In tema invece di controlli demandati al RUP, sarebbe opportuno introdurre disposizioni specifiche in ordine ai tempi e alle modalità dell'azione di controllo, prevedendo altresì, in caso di omissioni e/o inadempienze agli obblighi di verifica, l'erogazione di sanzioni pecuniarie da parte dell'ANAC.

In ordine al tema del subappalto, l'articolo 119 ne prevede la liberalizzazione con il solo limite del divieto di cessione dell'intera commessa e della prevalente esecuzione delle lavorazioni relative alla categoria prevalente dei contratti ad alta intensità di manodopera. Sotto tale profilo, al fine di evitare la possibile distorsione delle procedure, chiede che si estenda il divieto

del ricorso al subappalto a tutte le categorie di lavorazioni, vale a dire anche quelle cosiddette scorporabili, per la quota eccedente il 50 per cento del valore dell'opera. Posto inoltre che spesso le attività coincidono con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto, al fine di garantire un paritetico trattamento economico e normativo dei lavoratori nonché gli stessi *standard* qualitativi prestazionali del contratto principale, giudica opportuna l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro. Sempre all'articolo 119, nel ricordare che il comma 17 introduce per la prima volta l'istituto del «subappalto a cascata», rileva che la consentita frammentazione delle quote oggetto di subappalto potrebbe agevolare l'elusione della normativa antimafia. Proprio per evitare tale evenienza bisognerebbe prevedere il divieto generalizzato di ricorso al «subappalto a cascata». Infine, allo scopo di mitigare l'impatto derivante dalla estensione generalizzata dell'istituto del subappalto, bisognerebbe prevedere la possibilità, rimessa alle stazioni appaltanti, di inserire nella valutazione delle offerte, criteri premiali legati all'impegno dell'operatore economico concorrente di esecuzione diretta delle prestazioni, prevedendo: un *range* di punti minimi e massimi parametrati alla maggiore percentuale di esecuzione diretta dell'appalti; l'estensione degli obblighi e dei divieti previsti nei rapporti tra contraente principale e subappaltatore anche ai rapporti tra subaffidatari e subappaltatori; la facoltà delle stazioni appaltanti di introdurre limiti al subappalto anche per gli operatori iscritti in una *white list* o nell'anagrafe antimafia degli esecutori e di richiedere al subappaltatore una cauzione definitiva per le opere di sua competenza.

Pur ringraziando i relatori per il grande lavoro svolto e il presidente per la disponibilità nell'audire i soggetti indicati dai gruppi, ribadisce il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere dei relatori.

Daniela RUFFINO (A-IV-RE) intende preliminarmente fare una valutazione sulle modalità di lavoro con le quali si è ritenuto di operare. Ritiene che all'interno della

Commissione ci sia la possibilità concreta di arrivare a risultati condivisi per la buona volontà che ravvede in tutti i gruppi. Ammette di non essere riuscita ad approfondire la nuova proposta di parere presentata oggi dai relatori e di non aver potuto quindi verificare se i suggerimenti del proprio gruppo siano stati o meno recepiti. In ogni caso tiene a sottolineare che l'assenza di condizioni rende a suo avviso il parere assai debole.

Rileva come la disciplina dei contratti pubblici sia farragginosa, complessa e disfunzionale, come è noto a chi ha avuto, come lei, esperienza negli enti locali, che spesso dispongono di poco personale e non sempre preparato. Le parole d'ordine in questo momento sono celerità e semplificazione, anche alla luce degli obblighi imposti dal PNRR, che impone non solo di fare in fretta, ma anche di recuperare i ritardi accumulati, e questo a suo giudizio non si concilia con il nuovo quadro normativo, che complica le procedure di aggiudicazione.

Bisognerebbe garantire anche ai piccoli comuni di poter essere stazioni appaltanti, attraverso strumenti alternativi, flessibili, scongiurando che vi siano opere senza termine, come tante ne ha viste il Paese. L'Italia ha bisogno di opere snelle, in cui sia ridotta la possibilità di contenziosi.

Osserva che il meccanismo della revisione dei prezzi, non solo per i lavori ma anche per i servizi, va accompagnato da uno stretto controllo sui costi da parte delle stazioni appaltanti. Entrando nel merito di alcune questioni, rileva che all'articolo 58 bisognerebbe introdurre una disposizione atta a far sì che le stazioni appaltanti possono prevedere criteri di selezione volti a favorire la partecipazione delle imprese del territorio interessato dall'opera, il che implica anche minori costi dovuti ai mancati oneri per trasferimenti e trasferte. Sarebbe opportuno modificare gli articoli 61 e 106 dello schema di decreto, nel senso di inserire un esplicito riferimento alla certificazione della parità di genere. Con riguardo all'articolo 16, sul conflitto di interessi, sarebbe opportuno specificare che è compito delle stazioni appaltanti adottare

misure adeguate di individuazione, prevenzione e risoluzione di ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti delle concessioni. Quanto agli appalti di servizi per gli spettacoli dal vivo, richiama le difficoltà degli enti locali di lavorare con le regole attuali. Si riserva in ogni caso di prendere visione dell'ultima versione del parere depositato dai relatori prima di esprimersi definitivamente.

Chiara BRAGA (PD-IDP) osserva che il proprio gruppo ha inteso elaborare una proposta alternativa di parere per poter declinare in modo più corretto il contributo che può venire dalla Commissione, sottolineando quali elementi costituiscano delle vere e proprie priorità, formulate quindi come condizioni. Ritiene, infatti, che le sole osservazioni non possano dare al Governo un quadro chiaro degli elementi di maggior rilievo per la Commissione.

Pur riconoscendo che il provvedimento in esame è stato emanato in attuazione di una delega cui ha contribuito anche il proprio gruppo, ritiene che questo presenti dei punti di criticità che sono stati appunto evidenziati nelle condizioni contenute nella proposta alternativa di parere del proprio gruppo.

In primo luogo giudica opportuno che tra i principi del nuovo codice vengano introdotte misure orientate a garantire: la tutela del lavoro, della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro; la qualità della progettazione e la valorizzazione delle professionalità tecniche; la funzionalità delle stazioni appaltanti, con particolare riguardo alla dimensione ottimale dell'organico a disposizione, al personale di elevata professionalità tecnica, giuridica ed economica; il rafforzamento delle disposizioni di contrasto alle frodi, alla corruzione, al conflitto di interessi; la sostenibilità ambientale; la concorrenza e la parità di trattamento tra operatori economici, l'interoperabilità fra le banche dati.

Stigmatizza che nel testo del parere elaborato dalla maggioranza non vi siano disposizioni sulla certificazione della parità di genere che, proprio in ragione dell'evo-

luzione della discussione sul tema, avrebbe meritato maggiore attenzione.

Richiama la necessità di armonizzare l'articolo 6, in materia di principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale e rapporti con gli enti del Terzo settore, con il codice del Terzo settore, facendo riferimento esplicito all'amministrazione condivisa.

Ritiene opportuno che venga esclusa in via generale la possibilità di concludere contratti a titolo gratuito da parte delle pubbliche amministrazioni e che venga conseguentemente abrogato l'articolo 134; a tale riguardo fa specifico riferimento alle indagini archeologiche e alle procedure di archeologia preventiva, da escludere dalla tipologia di contratti gratuiti e dalle forme speciali di partenariato, come esplicitato da numerosi soggetti auditi.

In merito al conflitto di interesse, bisognerebbe a suo giudizio prevedere un più chiaro obbligo dichiarativo in capo a soggetti che partecipano all'affidamento, anche relativamente all'insussistenza delle situazioni di conflitto, al fine di consentire il monitoraggio delle situazioni medesime.

Sul tema delle fasi delle procedure di affidamento, giudica necessario che venga rafforzato il contenuto della motivazione, anche al fine di una maggiore apertura alla concorrenza tra operatori. Richiama ancora l'opportunità che si utilizzino strumenti di pianificazione e programmazione come il Piano generale dei trasporti e della logistica, al fine della individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.

Osserva che il tema del dibattito pubblico è stato del tutto svuotato di senso e di contenuto.

Richiama inoltre i livelli di della progettazione, ritenendo necessario che sia introdotta la valutazione degli aspetti di compatibilità geologica, geomorfologica e idrogeologica dell'opera e che siano previste, in ragione della riduzione da tre a due dei livelli di progettazione, misure finalizzate a garantire la qualità della progettazione e la valutazione di impatto economico finanziario *ex post* delle opere.

Quanto all'appalto integrato, ritiene che esso debba essere limitato ai soli casi in cui l'elemento tecnologico innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori, precludendolo del tutto per opere di manutenzione ordinaria o straordinaria, indipendentemente dal loro valore. Richiama ancora il principio di rotazione degli affidamenti, rilevando che debba essere estesa anche ai soggetti precedentemente invitati non affidatari e che le fasce siano stabilite dalla stazione appaltante in modo da evitare una artificiosa suddivisione del nuovo importo per farli cadere in una diversa fascia.

Quanto all'articolo 50, relativo alle procedure di affidamento, ritiene che la scelta operata sia eccessivamente restrittiva della concorrenza. In tema di revisione dei prezzi, ritiene opportuno che sia previsto che per l'applicazione delle clausole si utilizzino anche i costi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali e territoriali. In tema di aggregazione e centralizzazione delle stazioni appaltanti, stigmatizza l'assenza di abbandonare l'obiettivo che avrebbe dovuto vedere tutti concordi di avere stazioni appaltanti qualificate e ritiene invece opportuno che venga valutata una revisione della soglia di 500.000 euro per l'obbligo di qualificazione, prevedendo un periodo transitorio nel quale le stazioni appaltanti qualificate possono svolgere le procedure di lavori non superiori a 500.000 euro fino ad un anno dall'entrata in vigore del codice.

In tema di subappalto, ritiene che la scelta di prevedere il cosiddetto subappalto « a cascata » sia fortemente regressiva in ordine al controllo della qualità delle opere e al controllo della fase esecutiva da parte delle stazioni appaltanti e teme ricadute anche sui lavoratori. Rammenta la contrarietà al riguardo di tutte le organizzazioni sindacali, delle imprese e dell'ANAC e auspica che ci possa essere un ripensamento nella proposta di parere dei relatori che contiene un mero richiamo al Governo che vengano replicati i medesimi controlli fino all'ultimo livello di subappalto, che costituisce una previsione a suo giudizio del tutto scontata.

Quanto al ruolo dell'ANAC, nel testo predisposto dal Governo alcune scelte sono condivisibili, ma in un contesto come quello nazionale ritiene che non ci siano le condizioni per abbassare il livello di controllo sugli appalti.

Sottolinea la serietà con la quale il proprio gruppo ha lavorato sulla proposta di parere che ha testé illustrato e auspica che ci sia ancora la possibilità di discutere seriamente sui contenuti della proposta di parere presentata dai relatori.

Consapevole dell'importanza di rispettare la data di approvazione del codice, auspica che le considerazioni svolte dal Ministro Salvini in ordine alla volontà di rimandarne l'entrata in vigore non pregiudichino la possibilità di ottenere le risorse derivanti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Franco MANES (MISTO-MIN.LING.) nel ringraziare i relatori per l'impegno profuso e per l'attenzione dimostrata al contributo del proprio gruppo, osserva che il provvedimento in esame rappresenta un corpo normativo moderno e dinamico, che necessita di un tempo adeguato per assumere piena efficacia. Le strutture territoriali devono attuare delle modifiche al proprio interno e questo potrebbe creare una iniziale difficoltà soprattutto per gli enti locali di minori dimensioni. L'esigenza di un'attuazione graduale è stata d'altronde esplicitata da tutti i gruppi.

Con riguardo alla proposta di parere depositata dai relatori, si sarebbe aspettato una maggiore attenzione alle piccole e medie imprese e alle libere professioni, di cui riconosce il valore cristallizzato nella antica definizione di arti e mestieri. L'esperienza avuta con i precedenti codici ha permesso di comprendere che un testo di tale portata si può giudicare soltanto in seguito ad una sua applicazione. Auspica quindi che, una volta evidenziate le eventuali criticità in sede di prima applicazione, queste possano essere risolte celermente.

In conclusione, dichiara il parere favorevole del proprio gruppo.

Marco SIMIANI (PD-IDP) ringrazia i relatori per il lavoro svolto, che ha visto

l'ascolto di numerosi soggetti, che hanno portato spunti interessanti. Esprime anche una forte sorpresa per la presenza di mere osservazioni all'interno della proposta di parere dei relatori, ritenendo invece importante, stante anche il lavoro del Consiglio di Stato, dare certezza alla soluzione di una serie di criticità emerse attraverso l'introduzione di condizioni.

Ritiene giusto dare al Paese, alle stazioni appaltanti, alle imprese e agli enti locali la possibilità di una « messa a terra » delle opere celere, nel rispetto della sicurezza del mondo del lavoro. Quanto alla proposta di parere dei relatori, stigmatizza il ritardo con il quale questa è stata depositata, impedendo di fatto di raggiungere l'obiettivo di un parere condiviso con le forze di opposizione.

Segnala alcuni elementi generali di particolare rilievo, come ad esempio l'obiettivo di permettere la partecipazione del numero maggiore di aziende possibile, le criticità legate all'innalzamento della soglia di qualificazione a 500.000 euro, la mancata centralità dei consorzi, il rischio di impresa per il quale si è ritenuto di abbassare al 2 per cento il sistema della revisione dei prezzi, favorendo le imprese, ma creando un ulteriore danno alle stazioni appaltanti e quindi di fatto agli enti pubblici.

Per tali ragioni e per quanto espresso dalla collega Braga, dichiara il voto contrario del proprio gruppo.

Erica MAZZETTI (FI-PPE), *relatrice*, esprime soddisfazione per essere giunti al termine di un lungo lavoro, partecipato e condiviso, che ha visto anche un forte ascolto delle categorie interessate. Segnala che la proposta di parere dei relatori contiene numerosi passaggi che raccolgono le indicazioni dei gruppi di opposizione nonché le considerazioni emerse da parte dei soggetti invitati in audizione. Le osservazioni in essa contenute sono, altresì, in linea con i principi della legge delega, e richiama al riguardo la riduzione dei livelli progettuali, che fa risparmiare tempo nell'aggiudicazione delle opere.

Quanto al metodo richiamato dai colleghi che l'hanno preceduta, ricorda di aver più volte chiesto ai gruppi di opposizione

elementi che tuttavia non sono pervenuti. Precisa che le modifiche e le integrazioni intervenute nell'ultima versione del parere riguardano alcuni punti essenziali, tra i quali la revisione dei prezzi che non è stata fissata al 2 per cento, come ricordava il collega Simiani, essendo stata data un'indicazione al Governo di fissarla al di sotto del 5 per cento e la questione dell'illecito professionale, per il quale si è operato il cambio culturale di prevedere che sino al primo grado di giudizio non vi sia l'esclusione dalla gara. Ritiene che un *corpus* normativo che contenga disposizioni sempre più oggettive e di semplice applicazione riduca non solo i tempi, ma gli eventuali contenziosi, permettendo la realizzazione più celere delle opere.

Aldo MATTIA (FDI) ritiene che sia stato svolto un lavoro puntuale, che ha raccolto i suggerimenti avanzati nel corso delle numerosissime audizioni svolte. Concorda con la relatrice sulla correttezza del metodo utilizzato nella predisposizione del testo della proposta di parere. Ritiene assolutamente determinante l'emanazione di un nuovo codice, anche alla luce dei mutati scenari nazionali e internazionali e dichiara pertanto favorevole del proprio gruppo.

Gianpiero ZINZI (LEGA) esprime soddisfazione per il lavoro del Governo e della Commissione e in particolare dei relatori, che ringrazia. Vi è stata, a suo giudizio, una grande capacità di ascolto delle istanze degli operatori e concorda con la collega Ruffino che la buona volontà dei gruppi ha permesso di raggiungere un punto di equi-

librio nella proposta di parere che rappresenta una sintesi delle sollecitazioni pervenute con l'obiettivo chiaro di semplificare e sburocratizzare il sistema. Dichiara pertanto il voto favorevole del proprio gruppo.

Daniela RUFFINO (A-IV-RE), a seguito di un approfondimento dei contenuti della nuova proposta di parere depositata dai relatori, accoglie con favore la presenza di due osservazioni condivise dal proprio gruppo, ovvero l'innalzamento a 20.000 euro del valore dei contratti aventi ad oggetto l'acquisto di prodotti agricoli ambientali e la semplificazione della disciplina relativa agli spettacoli dal vivo. Pur comprendendo che il testo della proposta di parere dei relatori sia arrivato con ritardo rispetto a quanto assicurato, stigmatizza la sottolineatura della collega Mazzetti sulla richiesta di indicazioni non rese dai gruppi di opposizione, ma che in genere pervengono su un testo già definito. Sottolinea l'importanza del metodo, che deve essere definito in modo trasparente ed efficace.

Mauro ROTELLI, *presidente*, non essendovi altre richieste di intervento, pone in votazione la proposta di parere favorevole con osservazioni formulata dai relatori, ricordando che, in caso di approvazione della stessa, risulteranno precluse le proposte di parere alternativo.

La Commissione approva la proposta di parere favorevole con osservazioni dei relatori (*vedi allegato 1*).

La seduta termina alle 16.35.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici.**Atto n. 19.****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VIII Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante il codice dei contratti pubblici (atto n. 19);

considerato che:

l'introduzione di un sistema di qualificazione differenziato per gli appalti di servizi e forniture rappresenta una novità dello schema di codice; tuttavia, alla previsione generale di cui al comma 10 dell'articolo 100 non ha fatto seguito una puntuale definizione dei relativi criteri di qualificazione all'interno di un apposito allegato;

lo schema in esame, non riproducendo le disposizioni di carattere intertemporale di cui all'articolo 216, commi 1-*bis* e 27, del decreto legislativo n. 50 del 2016, non consentirebbe di applicare il decreto legislativo n. 163 del 2006 alle procedure approvative e di verifica attuativa relative alle opere della Torino-Lione, così interrompendo la continuità del quadro procedurale entro il quale sta proseguendo l'opera sul territorio;

richiamata l'esigenza di precisare ulteriormente la disposizione di cui all'articolo 108 concernente i criteri di aggiudicazione degli appalti, con specifico riferimento ai servizi ad alta intensità di manodopera, al fine di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi e limitare l'inconveniente di valorizzare eccessivamente differenze contenute in termini di prezzo, a scapito della qualità;

rilevato che:

la tecnica di delegificazione prevista dallo schema in esame per gli allegati al Codice, in quanto consistente nell'adozione

di una serie di decreti ministeriali ai sensi dei commi 1 e 3 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, non prevede l'espressione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari; gli Allegati I.6, I.11 e II.14 intervengono su materie già disciplinate in precedenza da regolamenti o altri atti attuativi, sui cui schemi era stato previsto il parere parlamentare, mentre gli Allegati I.3, I.7, I.8, I.10, I.12, II.2, II.3, II.5, II.6, II.7, II.8, II.9, II. 11, II.13, II.16, II.19, IV.1, V.1 e V.2 riproducono vigenti disposizioni di rango legislativo contenute nel decreto legislativo n. 50 del 2016 e nei decreti-legge n. 76 del 2020 e n. 77 del 2021;

l'articolo 10, comma 8, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) – che non figura tra le disposizioni oggetto di abrogazione da parte dello schema in esame – dispone che in allegato al DEF è presentato il programma delle infrastrutture strategiche predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e che anche dopo l'abrogazione della legge n. 443 del 2001 ha continuato a costituire la base normativa per l'inserimento nei Documenti di economia e finanza dei cosiddetti allegati infrastrutture; l'individuazione delle priorità infrastrutturali è stata, peraltro, di fatto affidata negli ultimi anni anche ad ulteriori strumenti, e in particolare alla nomina di commissari straordinari ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019, e da ultimo allo stesso PNRR, ciò che rende opportuno ricondurre a coerenza il quadro regolatorio in materia, al fine di evitare incertezze nel processo di definizione e programmazione delle infrastrutture prioritarie;

valutata la conformità del presente schema di decreto legislativo ai criteri e ai principi direttivi della legge delega;

rilevata la necessità che il Governo provveda al coordinamento formale dello schema di decreto legislativo e apporti le correzioni di forma rese necessarie dall'obiettivo di garantire la coerenza testuale di tutte le parti del Codice, inclusi gli allegati, e la migliore formulazione grammaticale e stilistica delle relative disposizioni;

tenuto conto del parere reso dalla Conferenza unificata;

tenuto conto, altresì, dei contributi pervenuti alle competenti Commissioni parlamentari dai vari soggetti pubblici e privati interessati;

preso atto dei rilievi della Commissione Trasporti,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo l'opportunità di scongiurare in tutte le disposizioni del Codice l'introduzione di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive eurounitarie (*gold plating*);

b) all'articolo 6, concernente i principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, valuti il Governo l'opportunità di sostituire il concetto di « attività a spiccata valenza sociale » con la più corretta definizione di « attività di interesse generale » e il concetto di « co-amministrazione » con quello di « amministrazione condivisa »; si valuti altresì l'opportunità di richiamare direttamente gli enti del Terzo settore, in luogo del riferimento ai privati, nella condivisione della funzione amministrativa, al contempo escludendo il rinvio al « principio del risultato »;

c) valuti il Governo l'opportunità di inserire, nell'articolo 6 dell'Allegato I.7, tra i contenuti del progetto di fattibilità tecnico-economica, il modello adottato dall'operatore nella gestione dei rifiuti/sottoprodotti generati dalle opere o dai servizi oggetto dell'appalto;

d) valuti il Governo l'opportunità di specificare all'articolo 16, in tema di conflitto di interessi, che è compito precipuo delle stazioni appaltanti adottare misure adeguate di individuazione, prevenzione e risoluzione di ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni;

e) valuti il Governo l'opportunità di precisare all'articolo 23, comma 5, che tra le informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici sono incluse quelle relative alle procedure di affidamento *in house*;

f) valuti il Governo l'opportunità di allineare le procedure di localizzazione e approvazione del progetto delle opere di cui all'articolo 38 alle semplificazioni introdotte per le opere PNRR, incluse quelle relative alla verifica preventiva dell'interesse archeologico; a tal fine, si valuti l'opportunità di sostituire il richiamo al decreto ministeriale 20 marzo 2009, n. 60, contenuto nell'Allegato 1.8, con il più corretto riferimento al decreto ministeriale n. 244 del 20 maggio 2019;

g) valuti il Governo l'opportunità di precisare, in relazione all'istituto del dissenso costruttivo di cui all'articolo 38, comma 11, che le amministrazioni partecipanti alla Conferenza di servizi, nell'indicare – a pena di decadenza – le prescrizioni e le misure mitigatrici che rendano compatibile l'opera e possibile l'assenso, devono tenere conto delle circostanze del caso concreto;

h) all'articolo 39, valuti il Governo l'opportunità di un coordinamento tra il comma 3, secondo cui l'elenco delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale è inserito nel Documento di economia e finanza, e l'articolo 10, comma 8, della legge n. 196 del 2009, nonché l'opportunità di chiarire, al comma 2, se gli interventi infrastrutturali per i quali sono stati nominati commissari straordinari ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019 debbano intendersi per loro na-

tura inseriti nell'elenco di cui al citato comma 3;

i) valuti il Governo l'opportunità di specificare, all'articolo 41 e nell'Allegato I.7, che durante la fase di progettazione deve essere verificata la compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica e sismica dell'opera, in continuità con quanto già previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e allo scopo di garantire migliori standard di progettazione, includendo conseguentemente nella relazione tecnica allegata al livello progettuale una valutazione in ordine ai profili geologici, geomorfologici, idrologici e sismici dell'opera; in particolare, con riferimento all'articolo 8, comma 3, di tale allegato, si valuti l'opportunità di prevedere che gli aspetti geologici, geomorfologici, idrogeologici, idrologici, idraulici, geotecnici e sismici debbano essere esaurientemente esposti in apposite relazioni specialistiche; con riferimento all'articolo 22, comma 4, lettera b), del medesimo Allegato I.7, si valuti altresì la necessità che il progetto esecutivo, in relazione alle dimensioni, alla tipologia e alla categoria dell'intervento, sia composto da relazioni specialistiche da individuarsi nelle relazioni geologica, idrogeologica, geotecnica e sismica;

j) valuti il Governo l'opportunità di promuovere una omogeneizzazione nei metodi di rilevazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni utilizzati dalle regioni e dalle province autonome ai fini della predisposizione dei prezzi regionali di cui all'articolo 41, comma 13; si valuti altresì l'opportunità di prevedere, dalla validazione del progetto, un limite temporale di tre mesi per bandire la gara, in modo da assicurare che il costo dei prodotti venga determinato facendo riferimento ai prezzi correnti sul mercato; si valuti altresì l'opportunità di garantire che abbia luogo, da parte della stazione appaltante, la verifica effettiva dell'aderenza dei prezzi indicati nel prezzario a quelli di mercato;

k) al medesimo articolo 41, valuti il Governo l'opportunità di:

1. prevedere l'obbligo di utilizzare per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria i parametri a base del calcolo che dovranno essere riaggiornati, tenuto conto delle modifiche previste dal nuovo codice quali la riduzione dei livelli di progettazione e i nuovi contenuti del progetto di fattibilità tecnico-economica delle opere pubbliche (PFTE);

2. puntualizzare il rapporto tra i nuovi livelli di progettazione e la programmazione, al fine di chiarire che il documento di fattibilità delle alternative progettuali individua la soluzione che l'amministrazione intende perseguire e che verrà assunta dal documento di indirizzo della progettazione, il quale conterrà le indicazioni di natura progettuale per la redazione del PFTE;

l) valuti il Governo l'opportunità di inserire una previsione che consenta alle stazioni appaltanti l'individuazione dell'importo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria ed altri servizi tecnici anche attraverso il recepimento in apposito allegato delle tabelle aggiornate dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività richieste, in ossequio al principio dell'equo compenso di cui all'articolo 8 e nel rispetto dei principi di concorrenza e libero accesso al mercato; si valuti altresì l'opportunità, con riferimento all'articolo 8, di sancire il principio che nessuna prestazione professionale può essere resa gratuitamente;

m) valuti il Governo l'opportunità di ridefinire, all'articolo 44, il contenuto dell'offerta che l'operatore economico presenta in sede di appalto integrato, specificando che l'offerta dell'operatore ha ad oggetto una proposta tecnica adeguatamente formulata, sulla base di un progetto di fattibilità tecnica ed economica, il cui quadro economico tenga conto di tutte le valorizzazioni economiche relative alle prescrizioni acquisite in sede di procedura di autorizzazione del progetto;

n) all'articolo 49, valuti il Governo l'opportunità di prevedere deroghe motivate al principio di rotazione degli affidamenti, anche con riferimento alla garanzia di un miglior svolgimento del servizio, all'affidabilità dell'operatore economico, all'idoneità a fornire prestazioni coerenti con il livello economico e qualitativo atteso;

o) valuti il Governo, in relazione all'articolo 50 sulle procedure per l'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, l'opportunità di valorizzare i principi di concorrenza, trasparenza e massima partecipazione degli operatori interessati da invitare alle medesime procedure; valuti il Governo l'opportunità di specificare, per esigenze di coordinamento testuale, che anche nelle ipotesi di cui all'articolo 50, comma 1, lettera d), per i lavori di importo tra 1 milione di euro e la soglia europea, l'individuazione dei 10 operatori da consultare nella procedura negoziata deve avvenire attraverso indagini di mercato o tramite elenchi, come previsto alla lettera c) per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 e inferiore a 1 milione di euro;

p) valuti il Governo l'opportunità di meglio definire, all'articolo 50, comma 2, il perimetro del ricorso al sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi per la selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate al fine di chiarire che tale metodo deve essere utilizzato in circostanze del tutto residuali ed eccezionali, laddove non risultino praticabili altri metodi di selezione degli operatori;

q) in relazione all'articolo 54, comma 2, sui metodi per l'individuazione delle offerte anomale, valuti il Governo l'opportunità di eliminare il principio della preventiva conoscibilità del metodo per l'individuazione delle offerte anomale, che rischia di determinare indebiti condizionamenti al regolare andamento delle procedure di gara; si valuti conseguentemente l'opportunità di modificare l'Allegato II.2 « *Metodi di calcolo della soglia di anomalia per l'esclusione automatica delle offerte* », garantendo che

tutti i metodi per la determinazione della soglia di anomalia rendano la scelta del sistema non prevedibile e impediscano eventuali fenomeni collusivi;

r) valuti il Governo l'opportunità di chiarire, all'articolo 56, comma 1, lettera i), l'ambito di applicazione del rinvio al Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, quale ambito materiale ricompreso tra i settori ordinari esclusi dall'applicazione del Codice, definendo puntualmente l'alveo dei servizi finanziari interessati dall'esclusione tramite un elenco onnicomprensivo, coerente con gli atti legislativi relativi al mercato interno; al medesimo articolo 56, si valuti altresì l'opportunità di innalzare a 20.000 euro il valore dei contratti aventi ad oggetto l'acquisto di prodotti agricoli e alimentari, che sono esclusi dalle disposizioni del codice relative ai settori ordinari, e di estendere tale esclusione anche ai servizi di manutenzione e alle opere minori di pubblica utilità svolti dalle stesse imprese agricole singole o associate;

s) valuti il Governo l'opportunità di promuovere eventuali semplificazioni per gli appalti di servizi relativi agli « spettacoli dal vivo » coerentemente con quanto previsto dal considerando n. 23 della direttiva 24/2014/UE;

t) all'articolo 57, valuti il Governo l'opportunità di prevedere che le stazioni appaltanti applichino come criterio di valutazione dell'offerta quello relativo all'approvvigionamento di cemento e di materiali a base cementizia contenenti cemento prodotti in impianti in cui si utilizza clinker prodotto in Paesi ricadenti nell'ambito del sistema EU/ETS, con attribuzione al medesimo criterio di percentuali del punteggio massimo contemplato per la componente qualitativa dell'offerta stessa;

u) al medesimo articolo 57, comma 2, in tema di criteri di sostenibilità energetica ed ambientale, valuti il Governo l'opportunità di sostituire il principio contenuto nella locuzione « ove tecnicamente opportuno » con il presupposto « ove tecnicamente com-

patibile », al fine di non riconoscere eccessiva discrezionalità nell'adozione di uno specifico criterio ambientale minimo (CAM);

v) valuti il Governo l'opportunità di ridefinire, all'articolo 58, comma 2, il parametro degli obblighi di motivazione della mancata suddivisione in lotti, al fine di garantirne la coerenza con i principi dello *Small Business Act* di cui alla comunicazione della Commissione europea (COM (2008) 394 definitivo), del 25 giugno 2008, e di garantire che la mancata suddivisione in lotti rappresenti un'eccezione rispetto alla modalità ordinaria di affidamento degli appalti; valuti altresì il Governo l'opportunità di evitare che la nozione di « lotto quantitativo » si sovrapponga a quella di « lotto funzionale », chiarendo che, ai fini della definizione del lotto quantitativo, non sia richiesto che questo sia funzionalmente autonomo, ossia oggetto di uno specifico appalto da aggiudicare anche con separata ed autonoma procedura ovvero parte di un lavoro o servizio generale la cui progettazione o realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione di altre parti; si valuti altresì l'opportunità di prevedere la cosiddetta clausola di territorialità, in conformità con i principi di cui all'articolo 18 della direttiva 24/2014/UE, al fine di tutelare le imprese del territorio;

w) all'articolo 59, comma 1, valuti il Governo l'opportunità di prevedere che per gli accordi quadro è necessario porre a base di gara il progetto esecutivo, al fine di evitare che gli operatori economici siano chiamati a proporre soluzioni basate su criteri generici in assenza di una base progettuale;

x) all'articolo 60, valuti il Governo l'opportunità di ridurre la soglia del 5 per cento oltre la quale scatta la revisione dei prezzi dell'importo complessivo del contratto, nonché di innalzare la soglia dell'80 per cento per la misura della variazione dei prezzi che viene riconosciuta all'impresa; si valuti inoltre l'opportunità di ridefinire le modalità di individuazione e pubblicazione degli indici sintetici delle variazioni dei costi e dei prezzi, distinguendo tra contratti

di lavori e contratti di servizi e forniture e garantendo un aggiornamento almeno semestrale di tali indici; si valuti altresì l'opportunità di prevedere espressamente l'applicazione delle clausole di revisione dei prezzi al verificarsi di variazioni dei costi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro;

y) valuti il Governo l'opportunità di garantire anche una ridefinizione delle modalità di utilizzo delle risorse accantonate per imprevisti nel quadro economico e la capacità delle stazioni appaltanti di far fronte agli eventuali maggiori oneri derivanti dall'attivazione delle clausole di revisione dei prezzi nelle ipotesi di variazione in aumento del costo dell'opera, della fornitura o del servizio previste dall'articolo 60, comma 2;

z) all'articolo 63, valuti il Governo l'opportunità di estendere, in sede di prima applicazione, la qualificazione con riserva delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza ai comuni capoluogo e alle aggregazioni comunali consentite per legge, individuando per quest'ultime una soglia minima di abitanti o un numero minimo di comuni, nel rispetto del criterio di stabilità delle attività, ferma restando l'esigenza di valorizzare il ruolo delle stazioni appaltanti qualificate rispetto alle procedure di PPP, appalto integrato e dialogo competitivo, nonché alle procedure relative ai settori esposti al rischio di infiltrazioni mafiose per cui è necessaria l'iscrizione alle cosiddette *white list*, a prescindere dal valore;

aa) valuti il Governo, con riferimento all'articolo 65, di ripristinare l'assimilazione dei consorzi artigiani ai consorzi tra società cooperative e in tale ambito sia previsto che la capacità tecnico finanziaria dei consorzi tra imprese artigiane di cui alla lettera c) del comma 2 dell'articolo 65 sussista autonomamente in capo al consorzio a prescindere dai singoli requisiti delle imprese consorziate, come previsto per i consorzi tra cooperative di cui alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 65;

bb) valuti il Governo l'opportunità di ridefinire le regole di cui all'articolo 67 sui

requisiti di capacità tecnica e finanziaria per la partecipazione dei consorzi alle procedure di affidamento, ponderando nello speciale quadro normativo di riferimento – anche alla luce delle criticità emerse in sede attuativa e tenuto conto degli orientamenti giurisprudenziali che hanno interessato la materia – le particolari finalità mutualistiche e pro-concorrenziali proprie dell’istituto consortile con l’attuazione effettiva dei principi di concorrenza, trasparenza, *par condicio* e apertura al mercato che presidiano il corretto, conforme ed efficace esperimento degli affidamenti di contratti pubblici;

cc) valuti il Governo, con riferimento all’articolo 67, di chiarire che l’affidamento dell’esecuzione delle prestazioni da parte di una o più consorziate non costituisce subappalto; valuti il Governo, con riferimento all’articolo 31 dell’Allegato II.12, di prevedere che il meccanismo di imputazione a consorzio e consorziata dei lavori eseguiti, ai fini dell’attestazione SOA, sia esteso anche ai consorzi artigiani e cooperativi;

dd) all’articolo 68, comma 9, in relazione alla responsabilità solidale tra gli operatori temporaneamente riuniti o consorziati, valuti il Governo l’opportunità di escludere più chiaramente i comportamenti elusivi della stessa, sostituendo il riferimento al Libro V del Titolo V, Capi III e seguenti del codice civile con quello all’articolo 31 dell’Allegato II.12;

ee) all’articolo 93, valuti il Governo l’opportunità di prevedere per le commissioni giudicatrici un sistema valutativo basato su elementi di tipo oggettivo; al medesimo articolo 93, valuti inoltre il Governo l’opportunità di specificare la tempistica entro cui la commissione del concorso deve essere indicata, al fine di scongiurare il rischio che il doppio anonimato (dei concorrenti e dei giurati) possa evidenziare eventuali incompatibilità soltanto dopo il giudizio della commissione, invalidando così l’intera procedura;

ff) all’articolo 94, valuti il Governo, in relazione alle cause di esclusione automa-

tica di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d’appalto, l’opportunità di coordinare lo schema di decreto legislativo con le novità introdotte dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 sugli effetti extra-penali delle sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell’articolo 444 del codice di procedura penale;

gg) all’articolo 95, valuti il Governo l’opportunità di prevedere:

1. nei confronti degli operatori economici che abbiano commesso gravi violazioni non definitivamente accertate rispetto agli obblighi di pagamento di imposte, tasse e contributi previdenziali:

a) in fase di partecipazione alla gara, la non operatività dell’esclusione automatica in caso di richiesta di compensazione del debito tributario con i crediti certificati vantati nei confronti della pubblica amministrazione;

b) in fase di esecuzione, l’obbligo di comunicazione dell’inadempienza alla stazione appaltante e l’intervento sostitutivo da parte di questa;

2. nei confronti degli operatori economici che abbiano commesso gravi violazioni non definitivamente accertate, l’equivalenza tra la richiesta di rateizzazione o di compensazione del debito tributario con i crediti certificati nei confronti della pubblica amministrazione e l’impegno vincolante a pagare le imposte;

hh) valuti il Governo, in relazione alle cause di esclusione non automatica di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d’appalto di cui all’articolo 95, di prevedere l’introduzione, al comma 1, di un criterio di proporzionalità e ragionevolezza, anche commisurato al valore dell’appalto in particolare per quanto riguarda il riferimento al limite delle violazioni fiscali (5.000 euro) indicato nell’articolo 1 dell’Allegato II.10; valuti altresì il Governo l’opportunità di introdurre la previsione della seconda parte dell’articolo 57, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE, in cui si prevedono casi di possibile regolamentazione;

ii) valuti il Governo l'opportunità di valorizzare il ruolo del DURC quale mezzo di prova nelle verifiche di irregolarità nel pagamento dei contributi previdenziali, di cui all'articolo 95, comma 2;

jj) al medesimo articolo 95, valuti il Governo l'opportunità di estromettere l'operatore economico dalla procedura di affidamento solo previa attività istruttoria, avviando un sub-procedimento di valutazione in contraddittorio con l'operatore economico medesimo;

kk) valuti il Governo l'opportunità di procedere ad una razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione non automatica anche attraverso una maggiore tipizzazione delle ipotesi dell'illecito professionale, al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe, evitando di dare rilevanza anche a fattispecie non previamente identificate e non circostanziate sul piano fattuale, genericamente incidenti sull'affidabilità e integrità dell'operatore, in ogni caso prevedendo che il mezzo di prova sia costituito da un provvedimento quantomeno di primo grado; valuti inoltre il Governo l'opportunità, in un'ottica di armonizzazione complessiva del sistema, di uniformare la disciplina dei settori esclusi rispetto a quella dei settori ordinari;

ll) valuti il Governo l'opportunità di istituire un gruppo di studio avente il precipuo compito di avviare una sperimentazione finalizzata a chiarire i confini applicativi del sistema di qualificazione differenziato per gli appalti di servizi e forniture e ad individuare puntualmente le tipologie di affidamenti per cui è possibile adottare un meccanismo di qualificazione differenziato, nonché a definire i criteri, le procedure e il regime sanzionatorio della relativa qualificazione;

mm) all'articolo 100, comma 7, valuti il Governo l'opportunità di stabilire a regime – e non solo in via transitoria – la durata quinquennale dell'attestazione, con verifica al terzo anno, nonché il periodo documentabile di 15 anni antecedenti la data di sottoscrizione del contratto con la società organismo di attestazione (SOA);

nn) all'articolo 100, comma 8, lettera c), valuti il Governo l'opportunità di prevedere che il futuro regolamento – di cui al comma 4 del medesimo articolo – introduca requisiti di qualificazione minimi per l'impresa consorziata esecutrice, proporzionati ai lavori affidati e coerenti con il fine di favorire l'accesso al mercato e la crescita delle micro, piccole e medie imprese;

oo) all'articolo 103, comma 1, lettera b), valuti il Governo la possibilità di modificare la disposizione poiché in contrasto con il principio del *favor participationis* di cui all'articolo 10, atteso che per i lavori sopra la soglia dei 100 milioni sono richiesti requisiti speciali che conducono a una eccessiva riduzione della platea dei possibili partecipanti;

pp) all'articolo 106, valuti il Governo l'opportunità di reintrodurre la previsione che riduce del 50 per cento l'importo della garanzia (provvisoria e definitiva) di cui al comma 8 per gli operatori in possesso della certificazione europea del sistema di qualità; valuti altresì il Governo l'opportunità di legare la durata massima di validità delle garanzie provvisorie alla durata massima dei termini per la conclusione delle procedure di gara previsti dall'articolo 17, comma 3;

qq) all'articolo 106, comma 6, valuti il Governo l'opportunità di limitare l'escusione della cauzione provvisoria ai soli fatti direttamente imputabili al singolo soggetto e non già all'impresa;

rr) con riferimento alle certificazioni di qualità, valuti il Governo l'opportunità di apportare modifiche di coordinamento idonee ad assicurare la puntualità dei richiami normativi e il rispetto delle disposizioni euro-unitarie di settore;

ss) in ordine ai requisiti di ordine speciale, valuti il Governo l'opportunità di ridefinire secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità l'arco temporale rilevante ai fini delle valutazioni operate dalle stazioni appaltanti rispetto ai requisiti di capacità economica e finanziaria per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture;

tt) in linea di continuità con la normativa vigente (articolo 47-*quater* del decreto-legge n. 77 del 2021), valuti il Governo l'opportunità di garantire una maggiore apertura del mercato, prevedendo che, nei bandi di gara o negli atti equiparati, possano essere previsti criteri premiali atti a favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese alle procedure di affidamento;

uu) stante la mancata trasposizione nello schema di codice della disciplina attualmente prevista dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 50 del 2016 in materia di contratti di sponsorizzazione lavori, valuti il Governo se è opportuno l'inserimento di una previsione *ad hoc* per i contratti di sponsorizzazione finalizzati al sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione, che consenta di disciplinare tali affidamenti anche attraverso opportuni e puntuali rinvii alla normativa di settore;

vv) con riferimento all'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui all'articolo 108, valuti il Governo se non sia opportuno valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta e individuare criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici, evitando l'utilizzo di formule che si risolvano col premiare i ribassi più alti, individuando un tetto massimo al punteggio economico per i contratti ad alta intensità di manodopera e valorizzando adeguatamente il punteggio di qualità;

ww) all'articolo 109, in tema di reputazione dell'impresa, valuti il Governo l'opportunità di prevedere che l'impegno sul piano ambientale e su altre finalità di beneficio comune sia inserito tra i requisiti reputazionali riportati nel fascicolo digitale degli operatori;

xx) con riferimento all'articolo 110, comma 4, lettera *b*), sulla non ammissibilità di giustificazioni « in relazione agli oneri di sicurezza di cui alla normativa vigente », valuti il Governo l'opportunità di fare ri-

ferimento ai costi di sicurezza di cui al piano di sicurezza e coordinamento previsto dall'articolo 100 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, ossia quelli individuati dalla stazione appaltante, non assoggettabili a ribasso d'asta, e non agli « oneri aziendali della sicurezza »;

yy) all'articolo 114, valuti il Governo l'opportunità di prevedere la facoltà per la stazione appaltante di procedere all'affidamento interno della direzione lavori in luogo dell'obbligatorietà;

zz) all'articolo 116, valuti il Governo l'opportunità di prevedere la facoltà per la stazione appaltante dell'affidamento interno del collaudo in luogo dell'obbligatorietà; al comma 10, lettera *a*), di tale articolo, valuti, altresì, il Governo l'opportunità di prevedere che gli interventi archeologici siano effettuati da archeologi qualificati ai sensi della normativa vigente;

aaa) all'articolo 119, valuti il Governo l'opportunità, nell'ipotesi di subappalto cosiddetto « a cascata », di estendere ai subappalti oggetto di ulteriore subappalto tutte le disposizioni di carattere obbligatorio previste dal Codice a carico dell'operatore economico titolare del contratto all'atto della manifestazione della volontà di procedere con il subappalto principale;

bbb) all'articolo 125, in tema di anticipazione, modalità e termini di pagamento del corrispettivo per l'operatore, valuti il Governo l'opportunità che lo stato di avanzamento lavori (SAL) tenga conto dell'aspetto temporale, al fine di evitare che a fronte di lavori di mesi non si raggiungano stati di avanzamento dei lavori;

ccc) all'articolo 128, in tema di servizi alla persona, valuti il Governo l'opportunità di inserire una specifica disciplina sulle « concessioni di servizi sociali », ponendo in carico alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori, che intendono aggiudicare una concessione per servizi sociali, di rendere nota l'intenzione di aggiudicare la prevista concessione mediante la pubblicazione di un avviso di preinformazione;

ddd) all'articolo 140, comma 6, valuti il Governo l'opportunità di considerare quale

circostanza di somma urgenza, oltre allo stato di emergenza nazionale di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 1 del 2018, anche lo stato di emergenza regionale;

eee) all'articolo 170, valuti il Governo l'opportunità di dare piena attuazione alla previsione di cui articolo 1, comma 2, lettera i), della legge di delega (legge n. 78 del 2022), inserendo in tale disposizione, in materia di offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi, efficaci misure di salvaguardia per le forniture europee nei casi di presenza di offerte in cui la quota di prodotti originari di Paesi terzi sia maggioritaria rispetto al valore totale dei prodotti;

fff) valuti il Governo l'opportunità di coordinare la previsione di cui all'articolo 175 in ordine alla figura del Responsabile Unico del Progetto di partenariato con quella di cui all'articolo 15 in tema di Responsabile Unico del Progetto al fine di evitare incertezze in fase applicativa, garantendo una uniforme applicazione del procedimento di nomina del RUP; in particolare, valuti il Governo l'opportunità di chiarire che l'ente concedente affida le funzioni di responsabile unico del progetto di partenariato al responsabile unico del progetto nominato in forza della procedura di cui all'articolo 15;

ggg) valuti il Governo l'opportunità di chiarire, in relazione all'articolo 176, comma 2, il coordinamento tra il Codice e la disciplina di cui al testo unico in materia di servizi pubblici locali, specificando che, ferme restando le specifiche esclusioni previste dal Codice dei contratti pubblici, per i profili non disciplinati si applicano alle concessioni di servizi economici d'interesse generale le disposizioni di cui al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201;

hhh) valuti il Governo l'opportunità di coordinare la formulazione dell'articolo 175, comma 1, in merito all'inserimento dei contratti di partenariato pubblico-privato nel programma triennale delle esigenze pubbliche, con le scelte operate all'articolo 193, che riconosce il diritto di prelazione del promotore nell'ambito dell'istituto della fi-

nanza di progetto, eliminando conseguentemente il riferimento al criterio premiale in luogo della prelazione;

iii) all'articolo 193, in materia di finanza di progetto, valuti il Governo l'opportunità di:

1. definire il termine entro il quale l'ente concedente è tenuto ad esprimersi sulla fattibilità della proposta di finanza di progetto al fine di garantire al promotore tempi certi di definizione della procedura di affidamento;

2. prevedere l'obbligo di conclusione della valutazione con un provvedimento espresso oggetto di comunicazione all'interessato e di pubblicazione;

3. prevedere l'obbligo di valutazione della proposta anche dal punto di vista della sostenibilità sociale e ambientale;

4. in caso di concorrente costituito da più soggetti, mitigare la previsione di esclusione per omessa indicazione della quota di partecipazione al capitale sociale da parte di ciascun soggetto;

jjj) valuti il Governo l'opportunità di ampliare i poteri della cabina di regia di cui all'articolo 221, prevedendo che essa possa, per i primi due semestri a decorrere dalla data in cui il codice acquista efficacia, individuare le procedure necessarie ad assicurare la continuità delle opere in corso di realizzazione e la prosecuzione dei bandi avviati con il precedente regime e abbia altresì il potere di segnalare alla Presidenza del Consiglio, ai fini dell'emanazione di norme urgenti, le criticità che comportano il blocco delle attività delle opere o ne prolunghino ingiustificatamente l'attuazione;

kkk) valuti il Governo l'opportunità di rivedere il regime di assegnazione ad ANAC delle sanzioni previste dall'articolo 222, omogeneizzando tale regime con quello applicato alle altre Autorità indipendenti e comunque rideterminando all'articolo 222, comma 14, l'entità delle somme che rimangono nella disponibilità dell'ANAC in misura non superiore al 50 per cento del relativo importo;

lll) valuti il Governo l'opportunità di ridefinire la durata e la portata del periodo transitorio sulla pubblicità legale di cui all'articolo 225, comma 1, al fine di coordinarne la formulazione con il cronoprogramma degli interventi in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti;

mmm) all'articolo 226, comma 2, valuti il Governo l'opportunità di specificare che il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, continua ad applicarsi ai procedimenti in corso anche se avviati prima della sua entrata in vigore;

nnn) al fine di garantire il corretto rispetto del cronoprogramma degli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC e fugare ogni dubbio su tutte le disposizioni normative che si applicano dopo l'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici, valuti il Governo l'opportunità di chiarire all'articolo 225, comma 7, che in relazione alle procedure di progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti riguardanti investimenti pubblici, anche suddivisi in lotti, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, si applicano le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021 nonché le successive semplificazioni introdotte dalla legislazione al fine di consentire la rapida realizzazione di tali opere;

ooo) valuti il Governo l'opportunità di individuare la data in cui le disposizioni del nuovo Codice acquisteranno efficacia in modo tale che le stazioni appaltanti e gli operatori economici abbiano a disposizione un tempo ragionevole per prendere conoscenza e adeguarsi alla nuova normativa;

ppp) valuti il Governo l'opportunità di introdurre tra le disposizioni transitorie una previsione di coordinamento finalizzata a far salva, per gli interventi ricompresi tra le infrastrutture strategiche, di cui all'articolo 163 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, già inseriti negli strumenti di programmazione approvati e per i quali la procedura di valutazione di impatto ambientale sia già stata avviata alla data di entrata in vigore del

decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la continuità del quadro normativo di riferimento all'epoca vigente;

qqq) valuti il Governo l'opportunità di chiarire la disciplina transitoria relativa alla progettazione per i progetti in corso alla luce della riduzione dei livelli progettuali da tre a due;

rrr) valuti il Governo l'opportunità di inserire tra le disposizioni transitorie una norma di interpretazione autentica finalizzata a chiarire l'operatività per i procedimenti in corso del regime del cumulo alla rinfusa relativo ai requisiti di qualificazione dei consorzi stabili per il settore dei lavori, dei servizi e delle forniture, avviando alla difformità di orientamenti giurisprudenziali derivante dall'inattuazione dell'articolo 47 del Codice vigente (decreto legislativo n. 50 del 2016) tramite un rinvio alla previgente disciplina;

sss) valuti il Governo l'opportunità di modificare, nell'Allegato I.6, le soglie relative all'obbligatorietà del dibattito pubblico per le infrastrutture stradali, al fine di allinearle a quelle previste per le infrastrutture ferroviarie (elevandole da 15 a 30 km);

ttt) tenuto conto delle scelte operate dallo schema di Codice in merito al ricorso all'appalto integrato ed al fine di garantire la qualità della progettazione per tali tipologie di affidamenti, valuti il Governo l'opportunità, di prevedere all'articolo 34 dell'Allegato I.7 che l'attività di verifica della progettazione si svolge tramite organismi esterni di controllo per i progetti, di valore superiore alla soglia europea dell'articolo 14, comma 1, lettera a), relativi agli affidamenti di contratti che abbiano per oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica approvato;

uuu) in relazione alle opere di urbanizzazione a scomputo, valuti il Governo l'opportunità di esplicitare che la possibilità prevista per l'amministrazione di indire la gara è alternativa all'ipotesi principale in cui è il soggetto privato titolare del permesso di costruire ad assumere la funzione di stazione appaltante, al fine di evitare

interpretazioni erranee, tali da portare a ritenere che siano sempre le amministrazioni comunali ad assumere la funzione di stazione appaltante e indire la relativa procedura di gara; valuti altresì il Governo l'opportunità di esplicitare per tali opere (come attualmente previsto nell'articolo 38, comma 10, del decreto legislativo n. 50 del 2016) l'esclusione dei privati dal rispetto del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, stante il fatto che l'attività di stazione appaltante per i privati ha carattere occasionale e non continuativo nel tempo come per le pubbliche amministrazioni e che i requisiti richiesti dal nuovo codice alle pubbliche amministrazioni non sono applicabili alla struttura amministrativa ed economica di soggetti privati;

vvv) valuti il Governo l'opportunità di allineare il testo dell'Allegato II.12 con la disposizione dell'articolo 100, comma 7, e in generale di apportare all'Allegato le opportune modifiche di coordinamento testuale con la normativa tecnica di settore;

www) considerato che l'articolo 5, comma 1, dell'Allegato II.12, pone in capo alle SOA l'obbligo di avere sede legale in Italia, che analoga previsione, contenuta nell'articolo 64, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, è stata oggetto di una procedura di infrazione europea nei confronti dell'Italia (procedura n. 2013/4212), ed è quindi stata abrogata dall'articolo 5, comma 2, della Legge europea 2015-2016 (legge 7 luglio 2016, n. 122), valuti il Governo l'opportunità di reintrodurre espressamente la previsione in base alla quale le SOA devono avere la propria sede legale in uno degli Stati membri dell'Unione europea, che aveva consentito di porre rimedio alla procedura di infrazione;

xxx) valuti il Governo l'opportunità di ridefinire, all'articolo 38 dell'Allegato I.7, i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi di partecipazione alle gare, includendo tra gli elementi da valutare ai sensi dell'articolo 38, comma 1, lettere a) e b), rispettivamente per il fatturato globale e l'esperienza professionale pregressa, anche i servizi di ispezione nelle costruzioni, di progettazione o direzione lavori;

yyy) valuti il Governo l'opportunità di adeguare l'Allegato I.14 sulla direzione lavori ed esecuzione dell'appalto all'Allegato I.9 sui metodi e strumenti informativi digitali di gestione delle costruzioni, nonché sulla necessità che il collaudo sia effettuato in corso d'opera;

zzz) al fine di evitare che la struttura della Cabina di regia non riesca a coprire le importanti e nuove funzioni di *help desk* ad essa affidate dallo schema di Codice, valuti il Governo l'opportunità di specificare che, ai fini dell'attivazione dell'*help desk*, la Cabina di regia può utilizzare personale in posizione di comando o distacco proveniente da altre amministrazioni, fermo restando il principio di invarianza finanziaria;

aaaa) valuti il Governo l'opportunità di inserire nel Codice una disposizione normativa che escluda espressamente la qualificazione dei Collegi e degli Ordini professionali come amministrazioni aggiudicatrici, al fine di evitare fenomeni di aporia ordinamentale e di violazione del cosiddetto divieto di *gold plating*, che potrebbero derivare dall'estensione della disciplina dei contratti pubblici ai predetti enti sulla base della mera definizione di essi come enti pubblici non economici;

bbbb) valuti il Governo l'opportunità di adottare un « capitolato generale di appalto » unico (con utilizzo del criterio della remunerazione dei lavori « a misura »), che, con criteri chiari ed uniformi, renda il più possibile « oggettive » sia le regole poste a base del contratto, sia l'attività di verifica degli adempimenti dell'appaltatore, specie con riguardo alla quantità delle opere eseguite;

cccc) valuti il Governo l'opportunità di inserire una disposizione volta a prevedere che gli organi costituzionali attuino nei propri ordinamenti le disposizioni del decreto legislativo nell'ambito delle prerogative costituzionalmente riconosciute e della propria autonomia organizzativa;

dddd) valuti il Governo l'opportunità di prevedere che gli schemi dei regolamenti ministeriali di delegificazione siano tra-

smessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari, nei casi specificati in premessa in cui gli allegati intervengano su materie già disciplinate in precedenza da regolamenti o altri atti attuativi, sui cui schemi era stato previsto il parere parlamentare, ovvero riproducano il contenuto di precedenti disposizioni di rango legislativo.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici.**Atto n. 19.****PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEL GRUPPO AZIONE –
ITALIA VIVA – RENEW EUROPE**

La VIII Commissione, esaminato lo Schema di decreto legislativo recante Codice dei contratti pubblici (n. 19),

premessi che:

il presente schema di decreto legislativo si propone di attuare in maniera estensiva i principi e criteri direttivi di delega contenuti nella legge 21 giugno 2022, n. 78, che invece risultavano uniformati a criteri di forte concorrenzialità, in linea con la normativa europea, al fine di garantire rapidità, efficacia ed efficienza alla disciplina dei contratti pubblici, assicurando agli operatori economici un quadro normativo di riferimento che consentisse loro di avviare con i soggetti pubblici fasi di interlocuzione e negoziazione che si proponessero di salvaguardare gli interessi pubblici e quelli privati, contemperando la necessità di realizzare in tempi rapidi e certi le opere pubbliche con l'esigenza di preservare la redditività e competitività delle imprese coinvolte tanto sul breve che sul medio-lungo periodo;

la disciplina legislativa prospettata si rivela, al contrario, farraginoso, complessa, disfunzionale e in più parti anticoncorrenziale, del tutto inidonea a rispondere alle esigenze di celerità e semplificazione che le nuove sfide globali impongono al nostro Paese;

il quadro normativo proposto complica sensibilmente le procedure di affidamento e aggiudicazione, appesantendo ulteriormente la disciplina dei contratti pubblici e rischiando di sclerotizzare le tradizionali criticità che risultano caratterizzare le stazioni appaltanti più piccole (ma non solo);

l'acuirsi di dette criticità, che si avrebbe per effetto dell'entrata in vigore

del codice dei contratti pubblici in esame si rivela idoneo a pregiudicare – se non a compromettere – l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza, anche solo aggravando i già ingenti ritardi maturati a partire dall'ultimo trimestre 2022 sul piano del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi prefissati;

contrariamente a quanto prospettato, i noti ritardi infrastrutturali e le difficoltà e i ritardi che caratterizzano l'Italia sul piano degli investimenti pubblici impongono l'adozione di una disciplina legislativa chiara e di semplice applicazione, capace altresì di distinguere fra le priorità degli interventi e garantendo alle stazioni appaltanti coinvolte nell'attuazione degli investimenti strategici di adottare strumenti alternativi e flessibili che possano garantire tempi certi alla consegna dell'opera;

per i lavori di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, ad esempio, l'articolo 50 generalizza l'uso della procedura negoziata, con invito a 5 (fino ad un milione di euro) o 10 (oltre un milione di euro) operatori, rendendo peraltro possibile l'utilizzo delle procedure di gara « ordinarie » – aperte o ristrette – solo sopra 1 milione di euro, e solo previa adeguata motivazione da parte della stazione appaltante. Essendo la procedura negoziata una procedura a concorrenza ridotta, al fine di garantire una maggiore competizione e trasparenza negli affidamenti di importo più elevato, sarebbe opportuno abbassare la soglia entro la quale le stazioni appaltanti possono ricorrervi in via ordinaria;

in maniera del tutto anticoncorrenziale, l'articolo 50 – confermando le misure introdotte dalla normativa emergenziale – prevede due sole modalità di affi-

damento sottosoglia: affidamento diretto e procedura negoziata senza bando. Oltre alle possibili ricadute negative in tema di trasparenza, la maggiore criticità connessa a questa impostazione è rappresentata dal fatto che negli affidamenti diretti la valutazione sarà effettuata, di fatto, secondo un criterio del minor prezzo e che, nelle restanti e residuali, ipotesi di ricorso a procedure negoziate senza bando, la norma consente alle stazioni appaltanti di ricorrere alternativamente o al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o a quello del prezzo più basso, senza alcun obbligo di motivazione circa la scelta. Questo determinerà un forte utilizzo del criterio del prezzo più basso che non consente di valorizzare aspetti quali la qualità del prodotto, dell'innovazione e della sostenibilità ambientale dello stesso;

la disciplina relativa alla determinazione della soglia di anomalia delle offerte, nei casi di applicazione del prezzo più basso, prevede che la stazione appaltante dichiari il metodo prescelto negli atti di gara. Anche tale fatto rischia di introdurre indebiti condizionamenti nello svolgimento delle procedure di gara. Pertanto, la scelta del sistema utilizzato dovrebbe essere automatica e non prevedibile;

pur essendo prevista come obbligatoria, la revisione dei prezzi risulta fortemente depotenziata, in quanto ancorata a soglie di alea eccessive e non appare capace di ovviare a tutte le criticità che possono sorgere in corso di esecuzione, soprattutto in ragione del profondamente mutato contesto internazionale e delle strutturali difficoltà che stanno caratterizzando le catene di approvvigionamento, che rischiano di tradursi – in assenza di consapevole considerazione – in un vero proprio pregiudizio per l'operatività dell'impresa interessata, con evidenti ripercussioni sul piano infrastrutturale, lavorativo e della crescita; a tal proposito sarebbe opportuno che la revisione dei prezzi fosse applicata anche ai servizi e non già solo ai lavori, in quanto gli aumenti relativi alle lavorazioni ed agli approvvigionamenti dei materiali è tale sia per i lavori che per i servizi;

il meccanismo della revisione dei prezzi deve essere accompagnata da un attento sistema di valutazione che consenta di preservare le predette esigenze e, al contempo, consentire alle stazioni appaltanti di mantenere uno stretto controllo sui costi, scongiurando compensazioni che possano derivare da fenomeni speculativi e non imputabili alle dinamiche inflazionistiche;

appare opportuno prevedere anzitutto una disciplina delle varianti, di cui all'articolo 120 dello schema in esame, più chiara ed esaustiva, che definisca con maggiore puntualità e semplicità i casi in cui sia possibile il ricorso a tale istituto, superando completamente la formulazione prevista dal decreto legislativo n. 50 del 2016, nonché introdurre la possibilità per le imprese di presentare offerte « a rialzo », in linea con le migliori esperienze internazionali;

l'assimilazione dei consorzi artigiani ai consorzi tra società cooperative prevista dalla normativa vigente si è storicamente succeduta negli anni. Questo comporta che capacità tecnico-finanziaria dei consorzi tra imprese artigiane e dei consorzi tra cooperative sussiste autonomamente in capo al consorzio a prescindere dai singoli requisiti delle imprese consorziate. Così come le eventuali variazioni soggettive che interessano la compagine sociale non hanno alcun impatto sulla qualificazione del consorzio, né del fatto che queste dispongano o meno di attestazione SOA. Nel consorzio stabile tutti gli operatori devono necessariamente essere in possesso di attestazione di qualificazione affinché possano costituire il consorzio stabile;

è necessario ricondurre la disciplina delle cause di esclusione entro confini precisi, che ne garantiscano un'equilibrata applicazione in tutti i settori, nell'interesse sia delle imprese che delle amministrazioni appaltanti;

occorre introdurre il tetto massimo del 30 per cento per il punteggio economico, in caso di offerta economicamente

più vantaggiosa. È necessario valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta e individuare criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici, evitando ogni formula matematica che finisca per premiare i ribassi più alti. L'individuazione di un tetto massimo al punteggio economico evita il rischio che le stazioni appaltanti trasformino il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in quello del massimo ribasso mascherato, attribuendo rilevanza determinante alla componente prezzo;

quanto al tema della parità di genere, l'articolo 106 del nuovo codice prevede che l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto fino ad un importo massimo del 20 per cento, cumulabile con le riduzioni di cui al primo e secondo periodo, quando l'operatore economico possiede uno o più delle certificazioni o marchi individuati, tra quelli previsti dall'Allegato II.13; rispetto all'articolo 93 del codice vigente, scompare il riferimento nella norma primaria alla certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del codice delle pari opportunità tra uomo e donna di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e viene meno dunque la garanzia del rispetto di tale requisito, anche in ragione del fatto che la stessa norma prevede che l'Allegato II.13 sia abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17 comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il quale potrebbe non includere tra i requisiti la certificazione della parità di genere; analoghe considerazioni possono essere svolte a proposito dell'articolo 61 del nuovo codice, dal quale in riferimento ai criteri premiali che le amministrazioni aggiudicatrici possono indicare nel bando di gara scompare, rispetto all'articolo 95 del codice vigente, « l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso di certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 »; anche in tal caso ci si limita a rimandare all'Allegato II.3, rubricato « Soggetti con disabilità o

svantaggiati cui può essere riservata la partecipazione ad appalti », che non contiene alcun riferimento alla certificazione;

lo schema in esame, non riproducendo le disposizioni di carattere intertemporale di cui all'articolo 216, commi 1-bis e 27, del decreto legislativo n. 50 del 2016, non consentirebbe di applicare il decreto legislativo n. 163 del 2006 alle procedure approvative e di verifica attuativa relative alle opere della Torino-Lione, così interrompendo la continuità del quadro procedurale entro il quale sta proseguendo l'opera sul territorio, proprio nel momento in cui deve avanzare la cantierizzazione dell'opera su territorio italiano, con ricadute dirette e bloccanti sugli iter procedurali di una infrastruttura strategica;

l'articolo 119 dello schema, in materia di subappalto, non modifica la disciplina rispetto a quella attualmente in vigore. L'aspetto critico riguarda la previsione per cui il subappaltatore deve garantire gli stessi *standard* qualitativi e prestazionali che avrebbe garantito l'appaltatore. Per fare ciò la norma prevede che il subappaltatore debba applicare lo stesso CCNL dell'appaltatore. Questo nella pratica genera effetti molto negativi in quanto non sempre le imprese, pur svolgendo attività analoghe, appartengono allo stesso CCNL;

appare indispensabile assicurare l'apertura alla concorrenza e al confronto competitivo fra gli operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, tenendo conto delle specificità dei contratti nel settore dei beni culturali, anche con riferimento alla fase esecutiva, nonché di assicurare la riduzione e la razionalizzazione delle norme in materia di contratti pubblici, con ridefinizione del regime della disciplina secondaria, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, ove necessario;

appare opportuno prevedere che le concessioni di beni pubblici o a destinazione pubblica già in essere alla data di entrata in vigore del codice dei contratti pubblici tengano conto, entro sei mesi dal-

l'entrata in vigore del codice medesimo, alle disposizioni di cui all'articolo 182, comma 3, al fine di non generare squilibri di natura concorrenziale tra i soggetti assegnatari di nuove concessioni (a cui quindi si applicheranno le disposizioni in commento) e gli attuali concessionari di beni pubblici;

all'articolo 186, l'esclusione dall'obbligo di esternalizzazione dei concessionari operanti nei settori speciali comporta la sottrazione al mercato di una quota considerevole di lavori anche in assenza di qualsiasi confronto concorrenziale;

le direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 prevedono l'obbligo di suddivisione in lotti anche su base quantitativa, ossia in riferimento all'entità dei singoli lotti in modo tale che la stessa corrisponda meglio alla capacità delle PMI. È necessario evitare il rischio che la nozione di « lotto quantitativo » di cui all'articolo 3, comma 1, lettera u), dell'Allegato I.1 si sovrapponga con quella differente di « lotto funzionale »;

lo schema in esame prevede, fra l'altro, un passaggio dedicato ai rapporti tra le Pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore (articolo 6), volendo rispondere alla necessità di tenere in conto che, a fianco delle procedure concorrenziali e che delineano rapporti fra committenti e fornitori, da qualche anno sono state anche previste altre modalità incentrate su rapporti collaborativi fra le parti, disciplinati dallo stesso Codice Terzo Settore, facendo così dialogare i due Codici, tuttavia il testo dell'articolo 6 andrebbe ulteriormente affinato al fine di raggiungere una piena armonizzazione delle definizioni normative ivi utilizzate con quelle presenti nel Codice del Terzo settore (decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117) anche uniformandolo agli orientamenti del giudice costituzionale nella sentenza n. 131/2020;

nel dettaglio, l'espressione attività a « spiccata valenza sociale » che può risultare di difficile interpretazione, dovrebbe essere sostituita con quella di « attività di interesse

generale », rinviando così a quanto previsto dall'articolo 5 decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, mentre il richiamo contenuto nello schema a « modelli organizzativi di co-amministrazione », andrebbe riportata, anch'essa, a quella prevista nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, di « amministrazione condivisa »;

è anche necessario che, sempre con riguardo all'articolo 6 dello schema in esame, il termine « privati » sia sostituito da « enti del Terzo settore », in quanto l'attuale formulazione, ha fatto sorgere notevoli dubbi sul profilo soggettivo degli enti ricompresi nella formulazione della norma, mentre la formulazione proposta, chiarisce che la disposizione si riferisce esclusivamente agli enti del Terzo settore di cui decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117;

inoltre, sempre con riferimento all'articolo 6, l'allocuzione « sempre che » sembra richiamare ad una verifica da parte delle stazioni appaltanti con riguardo alle finalità sociali perseguite dagli enti, mentre le stesse sono verificate a monte, attraverso l'iscrizione al registro, mentre andrebbe inserita la pura descrizione della natura degli ETS, così come risultante dall'attuale assetto normativo, riprendendo il linguaggio della Corte costituzionale contenuto nella sentenza n. 131/2020 (« i quali contribuiscono al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente »);

il principio del risultato, così come definito dallo schema in esame (articolo 1), prevede che « le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza », ebbene, mentre la concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti e la trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del codice e ne assicura la piena verificabilità, l'amministrazione con-

divisa non si fonda sulla corresponsione di prezzi a fronte di prestazioni, non è improntata alla concorrenza fra operatori economici e non è funzionalizzata a conseguire il miglior risultato mediante affidamento ad un soggetto terzo, peraltro l'espressa eliminazione di tali principi, consente di allineare la formulazione a quanto stabilito dalla Corte costituzionale (n. 131/2020) e dalla giurisprudenza europea eliminando incertezze applicative ed interpretative;

semplificare le procedure e scongiurare i rischi di sovrapposizione e ritardi rappresenta un obiettivo fondamentale per implementare la rete infrastrutturale del Paese e accrescere la competitività del Paese, non solo sul piano della tempestiva attuazione del Piano di ripresa e resilienza ma anche su quello della crescita nel medio-lungo periodo, con evidenti riflessi a livello economico e produttivo;

esprime parere contrario e richiede l'elaborazione di un nuovo schema di decreto legislativo maggiormente coerente rispetto agli obiettivi di cui in premessa e ai principi e criteri direttivi definiti dalla legge delega, in ogni caso rispettando le seguenti condizioni:

a) sia confermata nel nuovo codice degli appalti la norma transitoria del Codice vigente (articolo 216 comma 27 del decreto legislativo n. 50 del 2016) che prevede che i progetti delle cosiddette Infrastrutture Strategiche, già inserite negli strumenti programmatici approvati ai sensi della legge n. 443 del 2001 e per i quali la procedura di VIA è già iniziata al momento dell'entrata in vigore del Nuovo Codice Appalti, siano approvati secondo la disciplina previgente (articoli 182, 183, 184 e 185 del decreto legislativo n. 163 del 2006);

b) si modifichi l'articolo 50 al fine di ridurre a 3 milioni di euro la soglia per l'utilizzo della procedura negoziata senza bando, di cui al comma 1, lettera *d)*, prevedendo per i lavori di importo superiore a 3 milioni di euro e fino alla soglia di rilevanza europea, l'utilizzo della procedura negoziata previa pubblicazione di uno

specifico avviso di indagine di mercato, con invito rivolto a tutti gli operatori che abbiano manifestato interesse. Conseguentemente, specificare, per esigenze di coordinamento testuale, che nell'ipotesi di cui all'articolo 50, comma 1, lettera *d)*, per i lavori di importo tra 1 milione di euro e fino a 3 milioni di euro, l'individuazione dei 10 operatori da consultare nella procedura negoziata deve avvenire tramite elenchi, e, conseguentemente, prevedere le stesse modalità con riferimento alla lettera *c)* per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 e inferiore a 1 milione di euro;

c) in relazione all'articolo 54, comma 2, si elimini il principio della preventiva conoscibilità del metodo per l'individuazione delle offerte anomale, che rischia di determinare indebiti condizionamenti al regolare andamento delle procedure di gara. Si modifichi conseguentemente l'Allegato II.2, garantendo che tutti i metodi per la determinazione della soglia di anomalia rendano la scelta del sistema non prevedibile e impediscano eventuali fenomeni collusivi. Inoltre, il numero degli elementi di variabilità da utilizzare nel calcolo della soglia dovrebbe essere più elevato e i diversi metodi di calcolo più equilibrati, tali da evitare situazioni di eccessivo ribasso senza precludere, al contempo, la presentazione di offerte economicamente convenienti anche per l'amministrazione;

d) all'articolo 58, comma 2, si aggiunga, in fine, il seguente periodo: «Le stazioni appaltanti possono prevedere l'adozione di criteri di selezione volti a favorire la partecipazione delle imprese del territorio interessato dall'opera»; ciò implica anche minori costi in quanto le imprese del territorio, possono utilizzare manodopera che non deve sostenere oneri legati a trasferimenti e trasferte;

e) all'articolo 60 sarebbe necessario fissare la soglia oltre la quale scatta la revisione dei prezzi al 2 per cento dell'importo complessivo del contratto, nonché fissare al 90 per cento la misura della variazione dei prezzi che viene riconosciuta all'impresa. Inoltre, la revisione dovrebbe operare senza nessun limite, basan-

dola su metodi oggettivi e verificabili attraverso dati statistici. L'elaborazione degli indici ISTAT di rilevazione delle variazioni dei prezzi da utilizzare nell'ambito dei contratti di appalto non dovrebbe avvenire a cadenza annuale, ma si dovrebbe optare per un meccanismo semplice e automatico, a cadenza mensile, ed operare sia per i lavori che per i servizi;

f) modificare gli articoli 61 e 106 dello schema di decreto nel senso di inserire un esplicito riferimento alla certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-*bis* del codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 per accedere alle premialità previste a legislazione vigente; in subordine, prevedere che i regolamenti cui le disposizioni citate rimandano vengano adottati ai sensi dell'articolo 17 comma 2 (anziché comma 3) della legge 23 agosto 1988, n. 400, dunque con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti anziché con decreto ministeriale, e che le relative disposizioni non possano in nessun caso prevedere un livello di tutela e garanzia della parità di genere inferiore a quanto previsto dagli allegati II.3 e II.13 e dalla disciplina vigente;

g) si ripristini l'assimilazione dei consorzi artigiani ai consorzi tra società cooperative e in tale ambito sia previsto che la capacità tecnico-finanziaria dei consorzi tra imprese artigiane di cui alla lettera c) del comma 2 dell'articolo 65 sussista autonomamente in capo al consorzio a prescindere dai singoli requisiti delle imprese consorziate, così come previsto per i consorzi tra cooperative di cui alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 65; all'articolo 67 si chiarisca che l'affidamento dell'esecuzione delle prestazioni da parte di una o più consorziate non costituisce subappalto; nell'Allegato II.12, articolo 31, sia previsto che il meccanismo di imputazione a consorzio e consorziata dei lavori eseguiti, ai fini dell'attestazione SOA, anche ai consorzi artigiani e cooperativi;

h) si modifichi il Capo I del Titolo IV della Parte V al fine di procedere ad una

razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione non automatica anche attraverso una maggiore tipizzazione delle ipotesi dell'illecito professionale al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe, evitando di dare rilevanza anche a fattispecie non previamente identificate e non circostanziate sul piano fattuale, genericamente incidenti sull'affidabilità e integrità dell'operatore. In particolare, l'illecito professionale andrebbe ricondotto entro confini più precisi. In primo luogo, andrebbe attribuita rilevanza solo a fattispecie indicate in modo tassativo nel testo normativo. In secondo luogo, il mezzo di prova dovrebbe essere sempre costituito da un provvedimento di carattere definitivo, o quantomeno di primo grado, e in nessun caso, invece, 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. Ciò vale, ad esempio, per gli inadempimenti gravi commessi dall'operatore economico nei confronti di uno o più subappaltatori, che già in base al decreto legislativo n. 50 del 2016 assumono rilievo solo ove riconosciuti o accertati con sentenza passata in giudicato. Inoltre, con l'obiettivo di garantire una situazione di piena certezza alle imprese partecipanti alla gara ed evitare un eccessivo prolungamento del periodo di interdizione a causa delle lungaggini processuali, il triennio di rilevanza temporale dell'illecito dovrebbe sempre decorrere dalla data di commissione del fatto, e non dal provvedimento (articolo 96 e 98). Infine, occorre sopprimere la possibilità per i soggetti che operano nei settori speciali di individuare autonomamente le condotte rientranti nella nozione di « gravi illeciti professionali », in modo da evitare che vi sia ancora maggiore confusione nella definizione dei fatti rilevanti, ai fini della partecipazione. Valuti inoltre il Governo l'opportunità, in un'ottica di armonizzazione complessiva del sistema, di uniformare la disciplina dei settori esclusi rispetto a quella dei settori ordinari;

i) all'articolo 108 si preveda che la stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine, la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento. Per i lavori, servizi o forniture è altresì vietato l'utilizzo di formule per l'attribuzione del punteggio alla componente prezzo che premiano in misura maggiore i ribassi elevati; per beni e servizi digitali non standard, e in particolare per beni e servizi di cybersecurity, prevedere una soglia minima dell'80 per cento del punteggio da attribuire in base alla qualità dell'offerta;

l) all'articolo 116 si preveda la presenza di archeologi in sede di collaudo di interventi archeologici;

m) all'articolo 120, si preveda una disciplina delle varianti più chiara ed esauritiva, definendo con maggiore precisione e puntualità i casi in cui sia possibile il ricorso a tale istituto, così da renderlo funzionale ad una veloce realizzazione delle opere; nonché, all'articolo 70, introdurre la possibilità di presentare offerte « a rialzo », fermo un limite massimo parametrato a una percentuale dell'importo a base d'asta;

n) all'articolo 132, si preveda che i lavori concernenti i beni culturali di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non possono essere aggiudicati congiuntamente né assorbiti da altre categorie di lavori, salvo per eccezionali esigenze connesse alla necessità di coordinamento, specificamente giustificate da apposita relazione del RUP;

o) all'articolo 182 si inserisca il seguente comma « Anche le concessioni di beni pubblici o a destinazione pubblica già in essere tengono conto delle disposizioni di cui al comma precedente entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore del codice »;

p) si modifichi l'articolo 225 al fine di valorizzare l'esperienza maturata in rela-

zione ai regimi semplificati e accelerati introdotti a partire da decreto legislativo n. 77 del 2021 e, comunque, per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza;

q) all'articolo 3, comma 1, lettera *u)*, dell'Allegato I.1 siano apportate le seguenti modificazioni: le parole: « funzionalmente autonomo » sono soppresse; dopo le parole: « fasi successive del progetto » sono inserite le seguenti: « adeguato alla capacità economico-finanziaria delle MPMI »;

r) all'articolo 6, i commi 1 e 2 siano sostituiti dai seguenti: « 1. In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività di interesse generale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici e fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, i quali contribuiscono al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente. 2. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 »;

s) all'articolo 9 dell'Allegato I.7 si preveda l'emanazione con decreto del Presidente della Repubblica di nuove linee guida per la procedura di verifica dell'interesse archeologico;

t) all'Allegato I.8 si rafforzino le tutele del patrimonio archeologico e culturale e il ruolo del Ministero della cultura e si precisino le qualifiche dei soggetti competenti e si apra all'utilizzo delle nuove tecnologie non invasive;

u) la data in cui le disposizioni del nuovo Codice acquisteranno efficacia sia individuata in modo tale che stazioni appaltanti e operatori economici abbiano a disposizione un tempo ragionevole per prendere conoscenza e adeguarsi alla nuova normativa e che il cambio del quadro normativo non impatti in maniera negativa

sulla realizzazione degli interventi di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza,

e osservazioni:

1. valuti il Governo l'opportunità di specificare all'articolo 16, in tema di conflitto di interessi, che è compito precipuo delle stazioni appaltanti adottare misure adeguate di individuazione, prevenzione e risoluzione di ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni;

2. valuti il Governo l'opportunità di precisare all'articolo 23, comma 5, che tra le informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici sono incluse quelle relative alle procedure di affidamento *in house*;

3. valuti il Governo l'opportunità di allineare le procedure di localizzazione e approvazione del progetto delle opere di cui all'articolo 38 alle semplificazioni introdotte per le opere PNRR, incluse quelle relative alla verifica preventiva dell'interesse archeologico;

4. valuti il Governo di ridurre le fasi di progettazione al fine di accelerare le procedure di aggiudicazione, con conseguenti risparmi;

5. valuti il Governo di individuare, sulla base di una valutazione strategica per il Paese, gli interventi infrastrutturali per i quali consentire la nomina di commissari straordinari responsabili di tutte le fasi del procedimento, dalla progettazione all'esecuzione, valorizzando gli obiettivi raggiunti e le esperienze maturate negli ultimi anni sul piano della gestione commissariale delle opere pubbliche;

6. valuti il Governo l'opportunità di precisare, in relazione all'istituto del dissenso costruttivo di cui all'articolo 38, comma 11, che le amministrazioni partecipanti alla Conferenza di servizi, nell'indicare – a pena di decadenza – le prescrizioni e le misure mitigatrici che rendano compatibile l'opera e possibile l'assenso,

devono tenere conto delle circostanze del caso concreto;

7. valuti il Governo l'opportunità di specificare, all'articolo 41 e nell'Allegato I.7, che durante la fase di progettazione deve essere verificata la compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera, in continuità con quanto già previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e allo scopo di garantire migliori *standard* di progettazione, includendo conseguentemente nella relazione tecnica allegata al livello progettuale una valutazione in ordine ai profili geologici, geomorfologici e idrologici dell'opera;

8. valuti il Governo di ripristinare la struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche (Italia sicura) e il relativo progetto Casa Italia, nonché la struttura di missione per il coordinamento e l'impulso nell'attuazione degli interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, al fine di definire una programmazione degli interventi e delle priorità nelle opere pubbliche che possa prevenire e scongiurare eventi calamitosi;

9. valuti il Governo l'opportunità di promuovere una omogeneizzazione nei metodi di rilevazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni utilizzati dalle regioni e dalle province autonome ai fini della predisposizione dei prezari regionali di cui all'articolo 41, comma 13;

10. valuti il Governo l'opportunità di inserire una previsione che consenta alle stazioni appaltanti l'individuazione dell'importo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria ed altri servizi tecnici anche attraverso il recepimento in apposito allegato delle tabelle aggiornate dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività richieste, in ossequio al principio dell'equo compenso di cui all'articolo 8 e nel rispetto dei principi di concorrenza e libero accesso al mercato;

11. valuti il Governo l'opportunità di ridefinire all'articolo 44 il contenuto del-

l'offerta che l'operatore economico presenta in sede di appalto integrato, specificando che l'offerta dell'operatore ha ad oggetto una proposta tecnica adeguatamente formulata e non anche il progetto esecutivo che costituisce *ex se* l'oggetto specifico dell'appalto;

12. valuti il Governo l'opportunità di meglio definire, all'articolo 50, comma 2, il perimetro del ricorso al sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi per la selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate al fine di chiarire che tale metodo deve essere utilizzato in circostanze del tutto residuali ed eccezionali, laddove non risultino praticabili altri metodi di selezione degli operatori;

13. valuti il Governo l'opportunità di modificare l'articolo 50, sostituendo al comma 4 le parole: « fatti salvi i contratti ad alta intensità di manodopera » con le seguenti: « ad eccezione delle ipotesi di cui all'articolo 108, comma 2, da aggiudicare esclusivamente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo » e aggiungendo dopo le parole: « del prezzo più basso » le seguenti: « motivando adeguatamente la scelta »;

14. valuti il Governo l'opportunità di chiarire, all'articolo 56, comma 1, lettera *i*), l'ambito di applicazione del rinvio al Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, quale ambito materiale ricompreso tra i settori ordinari esclusi dall'applicazione del Codice, definendo puntualmente l'alveo dei servizi finanziari interessati dall'esclusione tramite un elenco onnicomprensivo, coerente con gli atti legislativi relativi al mercato interno;

15. valuti il Governo l'opportunità di promuovere eventuali semplificazioni per gli appalti di servizi relativi agli « spettacoli dal vivo » coerentemente con quanto previsto dal considerando n. 23 della direttiva 24/2014/UE;

16. valuti il Governo l'opportunità di promuovere i più alti *standard* tecnici negli

approvvigionamenti dei materiali, inclusi gli approvvigionamenti dei materiali di base come il cemento e i materiali a base cementizia contenenti cemento;

17. valuti il Governo l'opportunità di ridefinire, all'articolo 58, comma 2, il parametro degli obblighi di motivazione della mancata suddivisione in lotti, al fine di garantirne la coerenza con i principi dello *Small Business Act* di cui alla comunicazione della Commissione europea (COM (2008) 394 definitivo), del 25 giugno 2008, e di garantire che la mancata suddivisione in lotti rappresenti un'eccezione rispetto alla modalità ordinaria di affidamento degli appalti;

18. all'articolo 60, valuti il Governo l'opportunità di: chiarire che la clausola di revisione prezzi per i contratti di servizi e forniture si applica solo ai contratti di durata; garantire una ridefinizione delle modalità di utilizzo delle risorse accantonate per imprevisti nel quadro economico la capacità delle stazioni appaltanti di far fronte agli eventuali maggiori oneri derivanti dall'attivazione delle clausole di revisione prezzi nelle ipotesi di variazione in aumento del costo dell'opera, della fornitura o del servizio previste dal comma 2; inserire il riferimento alla variazione del costo derivante dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire in maniera prevalente;

19. con riferimento ai consorzi stabili, valuti il Governo l'opportunità di: introdurre un limite massimo al numero di consorziati che possono formare un consorzio stabile compreso tra 15 e 25 unità; estendere le verifiche in gara, già previste sulle possibili cause di esclusione, anche ai requisiti di qualificazione minimi dei consorziati indicati quali esecutori dei lavori; prevedere che il futuro regolamento introduca requisiti di qualificazione minimi per l'impresa consorziata esecutrice, proporzionati ai lavori affidati e coerenti con il fine di favorire l'accesso al mercato e la possi-

bilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese;

20. valuti il Governo, in relazione alle cause di esclusione automatica di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto, l'opportunità di coordinare lo schema di decreto legislativo con le novità introdotte dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 sugli effetti extra-penalì delle sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale;

21. valuti il Governo l'opportunità di integrare le ipotesi di irregolarità nel pagamento dei contributi previdenziali tra le cause di esclusione automatica di cui al secondo periodo del comma 2 dell'articolo 95, valorizzando il ruolo del DURC quale mezzo di prova;

22. l'introduzione di un sistema di qualificazione differenziato per gli appalti di servizi e forniture rappresenta una novità dello schema di codice. Tuttavia, alla previsione generale di cui al comma 10 dell'articolo 100 non ha fatto seguito una puntuale definizione dei relativi criteri di qualificazione all'interno di un apposito allegato. Valuti, pertanto, il Governo l'opportunità di istituire un gruppo di studio avente il precipuo compito di avviare una sperimentazione finalizzata a chiarire i confini applicativi dell'istituto e ad individuare puntualmente le tipologie di affidamenti per cui è possibile adottare un meccanismo di qualificazione differenziato, nonché a definire i criteri, le procedure e il regime sanzionatorio della relativa qualificazione;

23. con riferimento alle certificazioni di qualità, valuti il Governo l'opportunità di apportare modifiche di coordinamento idonee ad assicurare la puntualità dei richiami normativi e il rispetto delle disposizioni euro-unitarie di settore;

24. per quanto concerne i requisiti di ordine speciale, valuti il Governo l'opportunità di ridefinire secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità l'arco temporale rilevante ai fini delle valutazioni operate dalle stazioni appaltanti rispetto ai

requisiti di capacità economica e finanziaria per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture;

25. in linea di continuità con la normativa vigente (articolo 47-*quater* del decreto-legge n. 77 del 2021), valuti il Governo l'opportunità di garantire una maggiore apertura del mercato, prevedendo che, nei bandi di gara o negli atti equiparati, possano essere previsti criteri premiali atti a favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese alle procedure di affidamento;

26. stante la mancata trasposizione nello schema di codice della disciplina attualmente prevista dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 50 del 2016 in materia di contratti di sponsorizzazione lavori, valuti il Governo se è opportuno l'inserimento di una previsione *ad hoc* per i contratti di sponsorizzazione finalizzati al sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione che consenta di disciplinare tali affidamenti anche attraverso opportuni e puntuali rinvii alla normativa di settore;

27. valuti il Governo l'opportunità di apportare le seguenti modifiche all'articolo 108:

a) alla rubrica, dopo le parole: « Criteri di aggiudicazione degli appalti » inserire: « di lavori, servizi e forniture »;

b) al comma 1, primo periodo, dopo le parole: « all'aggiudicazione degli appalti » inserire le seguenti: « di lavori, servizi e forniture »;

c) al comma 2, alla lettera *c*), sopprimere le parole: « di importo pari o superiore a 140.000 »;

d) al comma 2, dopo la lettera *e*), inserire la seguente:

« *e-bis*) i contratti relativi ai lavori caratterizzati da contenuto tecnologico o con carattere innovativo »;

e) sopprimere il comma 3;

28. valuti il Governo l'opportunità di modificare l'articolo 119, comma 12, secondo periodo, inserendo dopo le parole: « contratti collettivi nazionali di lavoro del contraente principali » le seguenti: « , ovvero un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello applicato dall'appaltatore, »;

29. valuti il Governo l'opportunità di coordinare la formulazione dell'articolo 175, comma 1, in merito all'inserimento dei contratti di partenariato pubblico-privato nel programma triennale delle esigenze pubbliche con le scelte operate all'articolo 193, che riconosce il diritto di prelazione del promotore nell'ambito dell'istituto della finanza di progetto, eliminando conseguentemente il riferimento al criterio premiale in luogo della prelazione;

30. all'articolo 175, valuti il Governo l'opportunità di sostituire il comma 3 con il seguente:

« 3. Nei casi di progetti di interesse statale oppure di progetti finanziati con contributo a carico dello Stato, per i quali non sia già previsto che si esprima il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), gli enti concedenti interessati a sviluppare i progetti secondo la formula del partenariato pubblico-privato, il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 250 milioni di euro, richiedono parere, ai fini della valutazione preliminare di cui al comma 2, al CIPESS, sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS). Il CIPESS si pronuncia entro 45 giorni dalla richiesta. Nei casi di progetti di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato, per i quali non sia prevista l'espressione del CIPESS, gli enti concedenti interessati a sviluppare i progetti secondo la formula del partenariato pubblico-privato, il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 50 milioni di euro e inferiore a 250 milioni di euro, richiedono un parere preventivo, non vincolante, ai fini della valutazione preliminare di cui al comma 2, al

Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri; tale parere è emesso di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro 45 giorni dalla richiesta; decorso il termine, salvo sospensione per integrazione documentale come previsto dall'articolo 2, comma 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, si applica l'articolo 16, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241. I suddetti pareri devono essere chiesti prima della pubblicazione del bando di gara in caso di progetto a iniziativa pubblica ovvero prima della dichiarazione di fattibilità in caso di progetto a iniziativa privata. Il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo la valutazione preliminare, può sottoporre lo schema di contratto ai pareri del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato, anche per la valutazione di profili diversi da quello della convenienza. »;

31. fatto salvo quanto previsto all'osservazione precedente, sempre con riferimento all'articolo 175, comma 3, il Governo valuti di prevedere la possibilità per le amministrazioni pubbliche di avvalersi di Cassa depositi e prestiti S.p.A. e stipulare con tale società apposite convenzioni per lo svolgimento di attività di assistenza e supporto tecnico-operativo nello sviluppo e nella realizzazione di operazioni di partenariato pubblico-privato;

32. valuti il Governo l'opportunità di prevedere che gli enti concedenti interessati a sviluppare i progetti secondo la formula del partenariato pubblico-privato possano avvalersi, specialmente per i progetti di opere complesse e di maggiore importo, dell'attività consultiva del Comitato interministeriale per la programmazione della politica economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) e del DIPE, rimodulando le competenze di tali strutture nelle procedure di settore;

33. valuti il Governo l'opportunità di specificare in quali ipotesi, nel caso di ricorso alla finanza di progetto, si renda necessario costituire una società di scopo,

consentendo ai bandi di configurare il ricorso a tale modulo organizzativo come facoltativo per i contratti di minore importo;

34. valuti il Governo l'opportunità di sostituire il comma 4 dell'articolo 175, con il seguente:

« 4. Qualora l'operazione non rientri tra quelle previste dal comma 3, le regioni e gli enti locali possono richiedere il parere del DIPE di cui al comma 3 quando la complessità dell'operazione contrattuale lo richieda oppure fruire del servizio reso dal DIPE ai sensi dell'articolo 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. »;

35. valuti il Governo l'opportunità di coordinare la previsione di cui all'articolo 175 in ordine alla figura del Responsabile Unico del Progetto di partenariato con quella di cui all'articolo 15 in tema di Responsabile Unico del Progetto al fine di evitare incertezze in fase applicativa, garantendo una uniforme applicazione del procedimento di nomina del RUP. In particolare, valuti il Governo l'opportunità di chiarire che l'ente concedente affida le funzioni di responsabile unico del progetto di partenariato al responsabile unico del progetto nominato in forza della procedura di cui all'articolo 15;

36. valuti il Governo l'opportunità di chiarire, in relazione all'articolo 176, comma 2, il coordinamento tra il Codice e la disciplina di cui al testo unico in materia di servizi pubblici locali, specificando che, ferme restando le specifiche esclusioni previste dal Codice dei contratti pubblici, per i profili non disciplinati si applicano alle concessioni di servizi economici d'interesse generale le disposizioni di cui al decreto legislativo 23 dicembre 2002, n. 201;

37. valuti il Governo se non sia opportuno all'articolo 186 e all'Allegato I.1 mantenere l'attuale percentuale in materia di obbligo di esternalizzazione e modificare l'attuale previsione relativa al superamento totale dell'obbligo di esternalizzazione per i concessionari nei settori speciali; occorre chiarire che tutte le tipologie di concessionari – inclusi quelli operanti nei settori

speciali – sono tenuti all'obbligo di esternalizzazione dei soli appalti di lavori pubblici, ivi compresi gli interventi edili di manutenzione ordinaria e straordinaria; ciò, tuttavia, con l'eccezione di quelli impiantistici ad alta specializzazione afferenti la prestazione dei servizi pubblici essenziali nei settori dell'acqua, dei rifiuti, del gas e dell'energia elettrica. Inoltre, appare opportuno elevare, per i concessionari autostradali, rispettivamente al 60 per cento e 80 per cento le quote entro cui prevedere l'obbligo di esternalizzazione, al fine di dare seguito al monito della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 218 del 2021, ha imposto di non prevedere obblighi troppo stringenti, ma, al contempo, garantire un'apertura al mercato in linea con i principi eurounitari;

38. all'articolo 192, valuti il Governo l'opportunità di sostituire il comma 3 con il seguente:

« 3. Ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento della allocazione dei rischi, nei casi di opere di interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato, la revisione è subordinata alla previa valutazione da parte del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS). Negli altri casi, è facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice sottoporre la revisione alla previa valutazione del NARS. Il NARS è allo scopo integrato con due ulteriori componenti designati rispettivamente dal Ministro dell'economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato e dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. »;

39. valuti il Governo l'opportunità di definire, all'articolo 193, comma 2, il termine entro il quale l'ente concedente è tenuto ad esprimersi sulla fattibilità della proposta di finanza di progetto al fine di garantire al promotore tempi certi di definizione della procedura di affidamento;

40. valuti il Governo di definire, per le opere individuate di interesse strategico per il Paese, termini perentori per le im-

pugnazioni e per la definizione dei relativi giudizi;

41. al fine di evitare che la struttura della Cabina di regia non riesca a coprire le importanti e nuove funzioni di *help desk* ad essa affidate dallo schema di Codice, valuti il Governo l'opportunità di specificare che, ai fini dell'attivazione dell'*help desk*, la Cabina di regia può utilizzare personale in posizione di comando o distacco proveniente da altre amministrazioni, fermo restando il principio di invarianza finanziaria;

42. all'articolo 221, comma 4, lettera f), valuti il Governo l'opportunità di sostituire le parole: « nella banca dati sui partenariati pubblico privato istituita presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica » con le parole: « nel portale sul monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato istituito presso la Ragioneria generale dello Stato »;

43. all'articolo 221 valuti inoltre il Governo l'opportunità di sopprimere il comma 8;

44. all'articolo 222, comma 2, dopo il primo periodo, andrebbe estesa l'attività di supporto della Autorità nazionale anticorruzione mediante la sottoscrizione di protocolli di intesa, anche al fine di individuare, per specifici settori dell'economia: i migliori criteri e metodologie per la redazione dei progetti di fattibilità di cui all'articolo 185, comma 1, primo periodo, nonché i migliori criteri e metodologie per supportare le commissioni aggiudicatrici in ordine alle attività di verifica dell'adeguatezza e della veridicità del piano economico e finanziario di cui all'articolo 185, comma 5; le migliori metodologie atte ad individuare i migliori criteri di determinazione dell'indennizzo così come previsti dall'articolo 191, comma 3;

45. valuti il Governo l'opportunità di rivedere il regime di assegnazione ad ANAC delle sanzioni previste dall'articolo 222, omogeneizzando tale regime con quello applicato alle altre Autorità indipendenti e comunque rideterminando all'articolo 222,

comma 14, l'entità delle somme che rimangono nella disponibilità dell'ANAC in misura non superiore al 50 per cento del relativo importo;

46. all'articolo 223, comma 2, valuti il Governo di sostituire la lettera f) con la seguente:

« f) cura l'istruttoria sui progetti di fattibilità, anche ai fini della loro eventuale sottoposizione alle deliberazioni del CIPESS, sentito il NARS, in caso di infrastrutture e di insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, proponendo allo stesso le eventuali prescrizioni per l'approvazione del progetto; per le opere di competenza dello Stato, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, o di altri organi o commissioni consultive, ove richiesto dalle norme vigenti, è acquisito sul progetto di fattibilità tecnico-economica; »;

47. valuti il Governo l'opportunità di ridefinire la durata e la portata del periodo transitorio sulla pubblicità legale di cui all'articolo 225, comma 1, al fine di coordinarne la formulazione con il cronoprogramma degli interventi in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti;

48. al fine di garantire il corretto rispetto del cronoprogramma degli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC e fugare ogni dubbio su tutte le disposizioni normative che si applicano dopo l'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici, valuti il Governo l'opportunità di chiarire all'articolo 225, comma 7 che in relazione alle procedure di progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti riguardanti investimenti pubblici, anche suddivisi in lotti, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, si applicano le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021 nonché le successive semplificazioni introdotte dalla legislazione al fine di consentire la rapida realizzazione di tali opere;

49. all'articolo 226, comma 2, aggiungere, in fine, il seguente periodo: « Tutti i provvedimenti quali pareri, le autorizzazioni, i nulla osta, già ottenuti e ancora

validi alla data del 1° luglio 2023, restano validi, fino alla loro naturale scadenza prevista al momento della loro emanazione, per le procedure del presente codice, considerandosi assimilabili a quelle richieste con le nuove procedure. »;

50. valuti il Governo di prevedere specifiche disposizioni volte a semplificare la procedura di valutazione di impatto ambientale, rendendo perentori i termini previsti dal codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di rilascio delle autorizzazioni, anche nell'ipotesi di rinnovo delle commissioni e comitati interessati;

51. valuti il Governo di introdurre una disciplina legislativa specifica, uniformata a criteri di semplificazione, efficacia ed efficienza per gli investimenti di interesse per le infrastrutture portuali, anche sul piano del rafforzamento e ampliamento delle stesse;

52. valuti il Governo l'opportunità di chiarire la disciplina transitoria relativa alla progettazione per i progetti in corso alla luce della riduzione dei livelli progettuali da tre a due;

53. valuti il Governo l'opportunità di inserire tra le disposizioni transitorie una norma di interpretazione autentica finalizzata a chiarire l'operatività per i procedimenti in corso del regime del cumulo alla rinfusa relativo ai requisiti di qualificazione dei consorzi stabili per il settore dei lavori, dei servizi e delle forniture, avviando alla diffinitività di orientamenti giurisprudenziali derivante dalla mancata attuazione dell'articolo 47 del codice vigente (decreto legislativo n. 50 del 2016) tramite un rinvio alla previgente disciplina;

54. valuti il Governo l'opportunità di modificare l'articolo 2 dell'Allegato I.1, al comma 1, lettera *e*) inserendo dopo le parole: « al 50 per cento dell'importo complessivo dei corrispettivi » le seguenti: « o l'incidenza del costo del personale sull'organizzazione aziendale »;

55. valuti il Governo l'opportunità di modificare, nell'Allegato I.6, le soglie rela-

tive all'obbligatorietà del dibattito pubblico per le infrastrutture stradali, al fine di allinearle a quelle previste per le infrastrutture ferroviarie (elevandole da 15 a 30 km);

56. tenuto conto delle scelte operate dallo schema di Codice in merito al ricorso all'appalto integrato ed al fine di garantire la qualità della progettazione per tali tipologie di affidamenti, valuti il Governo l'opportunità di prevedere all'articolo 34 dell'Allegato I.7 che l'attività di verifica della progettazione si svolge tramite organismi esterni di controllo per i progetti, di valore superiore alla soglia europea dell'articolo 14, comma 1, lettera *a*), relativi agli affidamenti di contratti che abbiano per oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica approvato;

57. valuti il Governo l'opportunità di ridefinire, all'articolo 38 dell'Allegato I.7, i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi di partecipazione alle gare, includendo tra gli elementi da valutare ai sensi dell'articolo 38, comma 1, lettere *a*) e *b*), rispettivamente per il fatturato globale e l'esperienza professionale pregressa, anche i servizi di ispezione nelle costruzioni, di progettazione o direzione lavori;

58. in relazione alle opere di urbanizzazione a scomputo, valuti il Governo l'opportunità di esplicitare che la possibilità prevista per l'amministrazione di indire la gara è alternativa all'ipotesi principale in cui è il soggetto privato titolare del permesso di costruire ad assumere la funzione di stazione appaltante. La modifica appare opportuna al fine di evitare interpretazioni erranee, tali da portare a ritenere che siano sempre le amministrazioni comunali ad assumere la funzione di stazione appaltante e indire la relativa procedura di gara. Valuti altresì il Governo l'opportunità di esplicitare per tali opere (come attualmente previsto nell'articolo 38, comma 10, del decreto legislativo n. 50 del 2016) l'esclusione dei privati dal rispetto del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, stante il fatto che l'attività di stazione appaltante per i privati ha carattere occasionale e non continuativo nel tempo

come per le pubbliche amministrazioni e che i requisiti richiesti dal nuovo codice alle pubbliche amministrazioni non sono applicabili alla struttura amministrativa ed economica di soggetti privati;

59. valuti il Governo l'opportunità di adeguare l'Allegato I.14 sulla direzione lavori ed esecuzione dell'appalto all'Allegato I.9 sui metodi e strumenti informativi digitali di gestione delle costruzioni, nonché sulla necessità che il collaudo sia effettuato in corso d'opera;

60. lo schema di decreto, all'articolo 100, comma 7, prevede che il periodo di attività dell'operatore economico, documentabile da parte delle Società organismi di attestazione (SOA), sia rapportato ai quindici anni antecedenti la data di sottoscrizione del contratto con le medesime. Per contro, all'articolo 18, comma 12 e all'articolo 21, commi 1 e 2 dell'Allegato II.12, tale periodo viene fissato in cinque anni. Valuti pertanto il Governo l'opportunità di allineare il testo dell'Allegato II.12 con la disposizione dell'articolo 100, comma 7 e in generale di apportare all'Allegato le opportune modifiche di coordinamento testuale con la normativa tecnica di settore;

61. considerato che l'articolo 5, comma 1, dell'Allegato II.12, pone in capo alle SOA l'obbligo di avere sede legale in Italia, analoga previsione, contenuta nell'articolo 64, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, è stata

oggetto di una procedura di infrazione europea nei confronti dell'Italia (procedura n. 2013/4212), ed è quindi stata abrogata dall'articolo 5, comma 2, della Legge europea 2015-2016 (legge 7 luglio 2016, n. 122), valuti pertanto il Governo l'opportunità di reintrodurre espressamente la previsione in base alla quale le SOA devono avere la propria sede legale in uno degli Stati membri dell'Unione europea, che aveva consentito di porre rimedio alla procedura di infrazione;

62. nel prendere atto che il procedimento di redazione del Codice si è svolto in tempi estremamente ridotti in ragione delle impellenti scadenze connesse al rispetto degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza – tra l'entrata in vigore della legge delega e i tempi di approvazione del primo schema di decreto legislativo in seno al Consiglio dei ministri sono trascorsi poco più di quattro mesi –, si richiama l'attenzione del Governo sull'esigenza di provvedere al coordinamento formale dello schema di decreto legislativo e di apportare le correzioni di forma rese necessarie dall'obiettivo di garantire la coerenza testuale di tutte le parti del Codice, inclusi gli allegati, e la migliore formulazione grammaticale e stilistica delle relative disposizioni;

63. valuti il Governo l'opportunità di scongiurare in tutte le disposizioni del Codice l'introduzione di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive eurolunitarie (*gold plating*).

ALLEGATO 3

Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici.**Atto n. 19.****PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEL GRUPPO PARTITO
DEMOCRATICO**

La VIII Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante « Codice dei contratti pubblici in attuazione della delega dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici » (Atto n. 19);

premessi che,

il provvedimento in esame dispone la completa sostituzione del vigente codice dei contratti pubblici, (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) ivi comprese le ulteriori disposizioni legislative, regolamentari e attuative vigenti, al fine di armonizzare la normativa nazionale con quanto disposto dalle direttive europee in materia di contratti pubblici;

L'approvazione del nuovo codice dei contratti pubblici costituisce uno degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che prevede, tra le riforme abilitanti – semplificazione e concorrenza – la semplificazione in materia di contratti pubblici. L'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega è stata fissata al 1° aprile 2023, mentre l'entrata in vigore di tutte le leggi, regolamenti e provvedimenti attuativi è stata fissata al 1° luglio 2023;

il nuovo Codice dei contratti pubblici si fonda su una serie di principi generali contenuti nella parte iniziale del provvedimento (articoli da 1 a 11). Tra questi il principio del risultato, seguito dai principi della fiducia, dell'accesso al mercato, buona fede e di tutela dell'affidamento, di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, di auto-organizzazione amministrativa, di autonomia contrattuale, conser-

vazione dell'equilibrio contrattuale, di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione e di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore;

quanto al principio del risultato di cui all'articolo 1, occorre porre in evidenza la necessità di perseguire primariamente l'obiettivo di opere pubbliche di qualità e sicurezza, declinando tale principio nell'assegnazione di un ruolo pubblico qualitativamente più evoluto nella « genesi » dell'opera e quindi nel progetto, con la riduzione delle stazioni appaltanti, che resta un passaggio essenziale, e con un potenziamento dei ranghi tecnico-ingegneristici delle amministrazioni. Una pubblica amministrazione efficace ed efficiente non ha infatti, bisogno, ad esempio, di ricorrere all'appalto integrato per carenza di risorse interne, ma vi ricorrerebbe solo in determinati e circoscritti casi legati alla realizzazione di talune opere particolarmente complesse sulla base di un progetto definitivo;

insomma poiché trattiamo di un Codice deve essere ben visibile il senso della natura e carattere pubblico delle opere pur in un quadro di semplificazione. Ma senza intaccare elementi fondamentali che rendono l'opera affidabile, sicura nel tempo;

in tale contesto, emerge in tutta evidenza la mancata inclusione del principio della parità di genere, atteggiamento confermato anche nel resto delle disposizioni del codice proposto. La parità di genere è stata inserita soltanto nell'Allegato II.3, nell'ambito dei soggetti con disabilità o svantaggiati. Si tratta di un preoccupante ed inopportuno arretramento rispetto alla previgente normativa, confermato dal fatto che le disposizioni relative alla certificazione della parità di genere di cui al de-

creto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (codice delle pari opportunità tra uomo e donna) vengono traslate dalla normativa di rango primario agli allegati al nuovo codice, ragion per cui non vi è alcuna garanzia che la questione possa trovare adeguata copertura nei regolamenti che andranno successivamente a sostituire gli allegati;

nell'ambito dei principi del codice emergono, altresì, alcune criticità, meritevoli di approfondimento e adeguati correttivi, in relazione alle disposizioni sull'autonomia contrattuale della PA, sui rapporti tra PA ed Enti del terzo settore e sul principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali;

la semplificazione è uno dei cardini fondamentali del nuovo Codice. Il testo, predisposto dal Consiglio di Stato su richiesta del precedente Governo, che ha esercitato l'opzione prevista dall'articolo 1, comma 4, della legge delega (legge 21 giugno 2022, n. 78), ai sensi dell'articolo 14, numero 2°, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), ha un numero di articoli di poco superiore a quelli del codice vigente (229 rispetto a 220), ma ne riduce di molto i commi, eliminando di quasi un terzo le parole e i caratteri utilizzati. I 36 allegati riducono, altresì, in modo rilevante il numero complessivo di norme e linee guida di attuazione del previgente Codice, tra cui i 25 allegati al codice attuale, le 17 linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e 15 regolamenti ancora vigenti;

al raggiungimento dell'obiettivo della semplificazione contribuiscono, fra le altre, le disposizioni relative: alla digitalizzazione, all'interconnessione all'interoperabilità tra i sistemi telematici e alla confluenza delle informazioni su un'unica banca dati, ossia la Banca dati nazionale dei contratti pubblici di ANAC, su un migliore accesso alle informazioni da parte di operatori economici e cittadini; alla « programmazione » dei lavori e degli acquisti di beni e servizi – prevedendo per quest'ultimi un orizzonte temporale per l'acquisto di beni e servizi triennale, in luogo di quello attuale bien-

nale – con l'introduzione di un procedimento dedicato alla localizzazione delle opere di interesse statale e una semplificazione e accelerazione delle procedure relative alla programmazione e alla progettazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale;

in tale contesto di semplificazione, tuttavia, emergono criticità evidenti su più fronti, a partire dalla riduzione dei compiti dell'ANAC, per passare all'indebolimento delle disposizioni di contrasto alle frodi, alla corruzione, al conflitto d'interessi nello svolgimento delle procedure e a presidio della concorrenza, della tutela del lavoro e della parità di trattamento tra operatori;

nel semplificare i livelli della progettazione, da tre a due livelli, il nuovo codice:

a) non introduce misure finalizzate alla valorizzazione della qualità della progettazione, che al contrario dovrebbe giocare un ruolo fondamentale per la realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture in modo da dispiegare i benefici in favore della popolazione per quanto più a lungo possibile;

b) cancella uno degli obiettivi fondamentali, previsto nella versione ad oggi vigente, che contribuisce per primo a rendere gli interventi effettivamente cantierabili, realizzabili e sicuri, ovvero « la compatibilità geologica, geomorfologica e idrogeologica » da valutarsi in elaborati specialistici dedicati;

c) non prevede l'introduzione, già nella fase di progettazione, di pratiche di valutazione d'impatto *ex post* delle opere pubbliche in termini non soltanto ambientali ma economico-finanziari, ovvero in relazione al novero degli interventi di manutenzione che l'opera progettata richiederà nel corso del tempo e dei relativi costi, anche al fine di consentire valutazioni consapevoli da parte delle amministrazioni, delle stazioni appaltanti e della popolazione anche come strumento di partecipazione e *accountability*;

d) in tema di tutela del lavoro e sicurezza sul lavoro, ricorrendo ad una

diffusa semplificazione delle norme del Codice fa emergere preoccupanti carenze con particolare riferimento alla manodopera necessaria alla realizzazione dei lavori, dei servizi e delle forniture, a partire dalle disposizioni sull'appalto a cascata, per passare alle infrazioni contributive e retributive che non sono più causa di esclusione automatica di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto;

e) desta perplessità, oltre alla mancata valorizzazione del lavoro tecnico, le profonde modifiche apportate alla disciplina del RUP, ora responsabile unico del progetto;

f) ai fini di semplificazione e accelerazione delle opere deve prevedere che lo studio storico-archeologico del territorio, l'analisi dei dati di archivio e le indagini sul campo (ricognizioni, saggi di scavo ecc.), vengano avviate già nelle prime fasi progettuali, consentendo così di ridurre in modo significativo il rischio di interferenza archeologica durante le fasi di esecuzione dell'opera, con evidenti vantaggi in termini di risparmio di tempo e denaro e riducendo drasticamente, se non eliminando del tutto, il rischio del fermo cantiere;

per quanto concerne l'« appalto », lo schema in esame opera una profonda revisione rispetto al vigente codice.

In particolare:

in merito agli appalti sotto soglia:

a) per quanto riguarda le soglie dei contratti di importo inferiore alle soglie europee, che costituiscono circa l'80 per cento della spesa complessiva per appalti e concessioni, gli obiettivi di semplificazione e di accelerazione dei tempi di affidamento, ha spinto il legislatore a rendere definitive le soglie adottate in via temporanea dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (decreto semplificazioni), fissandole ad un livello sensibilmente più alto rispetto a quelle previste dal codice vigente, nonché rispetto alle soglie previste nei regolamenti UE. In tale contesto emergono in tutta evidenza le

criticità, nell'ambito delle procedure di affidamento, della procedura di affidamento diretto, che appare sbilanciata e a concorrenza fortemente ridotta. Per quanto riguarda, infatti, le procedure di affidamento, disciplinate dall'articolo 50, si prevede una soglia fino a 150 mila euro per gli affidamenti diretti, una soglia a 140 mila euro per l'affidamento diretto di servizi di ingegneria, architettura e progettazione (soglia idonea ad assorbire la maggior parte degli acquisti posti in essere soprattutto dai piccoli comuni) e una sensibile variazione delle soglie per la procedura negoziata senza bando (fino ad 1 milione). Oltre alle evidenti conseguenze negative di un eccessivo innalzamento delle soglie sulla concorrenza, la trasparenza e la valorizzazione dei professionisti e della manodopera, destano preoccupazione l'assenza di norme che guidino le stazioni appaltanti nelle procedure di affidamento di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e il ricorso a metodi di estrazione casuale degli operatori da invitare alle procedure negoziate, fatto che svilisce merito e competenza;

emergono criticità diffuse con particolare riferimento ai meccanismi di controllo necessari ad evitare potenziali inefficienze e contenziosi con particolare riguardo alle procedure di scelta del contraente, allo svolgimento delle suddette procedure – in particolare le cause di esclusione automatiche e non e illecito professionale grave – ai criteri di aggiudicazione e alle offerte anormalmente basse;

la disciplina del subappalto, con l'introduzione del cosiddetto « subappalto a cascata », desta particolare preoccupazione fra gli stessi operatori, non soltanto per gli aspetti applicativi, ma per i controlli non adeguatamente disciplinati in particolare sul fronte delle prestazioni di lavoro e dei controlli sull'esecuzione dei lavori. Il subappalto a cascata, se non opportunamente e concretamente delimitato e regolamentato, rischia infatti di dare origine a fenomeni di infiltrazione e ad una difficile garanzia di tutela delle condizioni di lavoro e sicurezza sul lavoro lungo l'intera filiera, così come segnalato anche da numerosi soggetti auditi;

in merito all'appalto integrato, all'articolo 44, oltre alle critiche generali sul ricorso più massiccio a tale istituto, che fornisce meno garanzie sulla qualità della progettazione e sulla prevenzione dei fallimenti e dell'eccessivo ricorso alle varianti, sono molteplici le criticità di dettaglio:

1) prevedere semplicemente che la stazione appaltante motivi il ricorso all'appalto integrato « con riferimento alle esigenze tecniche » a condizione di valutare il rischio di eventuali scostamenti di costo, senza definire in cosa consistano tali esigenze tecniche e quale livello di rischio possa ritenersi accettabile, potrebbe comportare un uso improprio di tale istituto, ragion per cui sarebbe opportuno optare per una disciplina più tassativa;

2) togliendo alla concorrenza le gare per l'affidamento della progettazione esecutiva, si corre il rischio di contrarre il mercato dei servizi di ingegneria a svantaggio dei singoli professionisti e studi professionali;

sui concorsi di progettazione, all'articolo 46, la formulazione attuale sembra escludere dalla possibilità di partecipare i professionisti non ordinistici che svolgono la professione di « designer », un ruolo importante per i concorsi di idee, e rischia di comportare, per via della richiesta che tutti i partecipanti forniscano gratuitamente un progetto di fattibilità tecnica ed economica, un elevato e non giustificato costo complessivo della procedura stessa;

il codice definisce, infine, disposizioni particolari per alcuni contratti dei settori ordinari, ad esempio i servizi di ristorazione, i servizi alla persona e il settore dei beni culturali, e l'appalto nei settori speciali;

in merito al partenariato pubblico-privato – lo stesso viene semplificato anche in ragione della costante crescita del ricorso a tale tipologia di istituto e viene prevista la possibilità di costituire società di scopo – le concessioni – con la relativa disciplina del subappalto, della modifica di contratti durante il periodo di efficacia, della risoluzione e del recesso, del subentro

e della revisione del contratto di concessione – la finanza di progetto e i servizi globali;

per quanto concerne il contenzioso, viene disposto l'aggiornamento del codice del processo amministrativo, alla luce dei nuovi principi e dei nuovi riferimenti normativi, vengono riformate le disposizioni in materia di colpa grave e vengono perseguiti gli obiettivi di accelerazione dei tempi e di incentivo a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, mentre sul versante della *governance* vengono riformate e fortemente ridotte le competenze di vigilanza e sanzionatorie di ANAC.

Considerato che,

lo schema di decreto legislativo presenta diversi elementi critici rispetto alla delega conferita dal Parlamento al Governo.

In particolare:

alcune delle disposizioni previste dallo schema di decreto legislativo mostrano evidenti difetti di delega. Ad esempio, all'articolo 62 la scarsa portata delle disposizioni sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, come richiesto invece dall'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge delega, o, all'articolo 44, la non individuazione dei casi tassativi in cui la stazione appaltante può fare ricorso all'appalto integrato, con il mero obbligo rafforzato di motivazione della scelta « con riferimento alle esigenze tecniche, tenendo sempre conto del rischio di eventuali scostamenti di costo nella fase esecutiva rispetto a quanto contrattualmente previsto »;

altre disposizioni prefigurano casi di eccesso di delega. In tale contesto, emerge in tutta evidenza, ad esempio all'articolo 23, l'ampio ricorso alla riduzione dei compiti di ANAC in relazione all'istituto dell'elenco cosiddetto *in house*, in contrasto con l'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge delega, che richiede la revisione delle competenze dell'Autorità « al fine di rafforzare le funzioni di vigilanza sul settore e di supporto alle stazioni appaltanti »;

alcune delle novità introdotte non appaiono conformi alla normativa europea

vigente in materia di contratti pubblici, vale a dire la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Tra queste si segnala, il sensibile innalzamento delle soglie disposto dall'articolo 50, disallineato dalle soglie di cui all'articolo 4 della direttiva 2014/25/UE e potenzialmente in contrasto con il principio di concorrenza sancito sia a livello UE che nazionale.

Per quanto riguarda invece il tema della sostenibilità ambientale e l'applicazione dei criteri minimi ambientali che il legislatore nella legge delega ha esplicitamente evidenziato con la loro valorizzazione economica all'interno delle gare è opportuno fare una specifica riflessione e precisare che di questa valorizzazione nell'attuale testo non ve ne è traccia;

con l'entrata in vigore del nuovo Codice, l'aspettativa è che si abbandoni l'atteggiamento emergenziale che ha causato eccessive deroghe e ipertrofie normative, motivato dalla necessità di accelerare la realizzazione delle opere pubbliche per conseguire gli obiettivi e i traguardi del PNRR.

Rilevato che,

l'approfondito e articolato parere espresso dai vari soggetti auditi, di cui si condividono in larga parte i contenuti e i rilievi espressi, arricchisce il lavoro istruttorio delle competenti Commissioni parlamentari consentendo di disporre di rilevanti considerazioni ai fini della valutazione dello schema di decreto legislativo. In particolare, appaiono di particolare rilievo le seguenti questioni:

per quanto concerne i principi generali:

a) in base al principio del risultato di cui all'articolo 1 l'opera pubblica deve essere aggiudicata a chi è in grado di assicurare il miglior rapporto qualità-prezzo. Tale principio non si concilia con l'avve-

nuta eliminazione del tetto massimo al punteggio da attribuire al prezzo in sede di offerta economicamente più vantaggiosa. Così facendo, in aperto contrasto con la disciplina europea, si reintroduce di fatto il massimo ribasso. In particolare, tale rischio si corre per gli appalti di servizi ad alta intensità di manodopera, dove la competizione rischia di spostarsi sul costo della manodopera stessa (che rappresenta spesso oltre l'80 per cento dell'importo complessivo dell'offerta) con prevedibili effetti sulla tutela delle condizioni delle lavoratrici e dei lavoratori, se non addirittura del rispetto delle clausole sociali per la stabilità occupazionale. Al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, occorrerebbe anzitutto prevedere l'obbligo per le stazioni appaltanti di valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta ed individuare criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici, nonché reintrodurre un tetto massimo per il punteggio economico. Per i lavori, sarebbe altresì opportuno vietare l'utilizzo di formule per l'attribuzione del punteggio alla componente prezzo che premiano in misura maggiore i ribassi elevati;

b) all'articolo 6, lo schema in esame prevede, un passaggio dedicato ai rapporti tra le Pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore (articolo 6). Il testo risponde ad una opportuna necessità di tenere in conto che, a fianco delle procedure concorrenziali e che delineano rapporti fra committenti e fornitori, da qualche anno sono state anche previste altre modalità incentrate su rapporti collaborativi fra le parti, disciplinati dal Codice Terzo Settore, facendo così dialogare i due Codici. Già nel decreto legislativo n. 50 del 2016, con le modifiche introdotte con il decreto-legge n. 76 del 2022, erano stati inseriti elementi di coordinamento tra le due norme. Riteniamo ora che il testo dell'articolo 6 possa essere ulteriormente affinato mirando ad una piena armonizzazione delle definizioni normative ivi utilizzate con quelle presenti nel Codice del Terzo settore (decreto legislativo n. 117 del 2017) e con il linguaggio e gli orientamenti

del giudice costituzionale nella sentenza n. 131/2020;

c) nell'ambito dei principi del codice desta preoccupazione la previsione, all'articolo 8, nell'ambito del principio di autonomia contrattuale riconosciuta alla pubblica amministrazione, della possibilità di stipulare contratti gratuiti, salvi i divieti espressamente previsti. Il comma 2 del predetto articolo prevede il divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito e di applicazione del principio dell'equo compenso. Tuttavia, si rileva l'ampiezza delle possibili deroghe al divieto di prestazioni gratuite e all'applicazione del principio dell'equo compenso. Non sono infatti indicati, nello schema di decreto, i casi eccezionali che giustificerebbero l'affidamento di prestazioni gratuite né tantomeno i casi in cui si possa derogare all'equo compenso e si ritiene che l'obbligo di un'adeguata motivazione costituisca un presidio troppo debole a fronte dell'ampiezza dei « casi eccezionali » che potrebbero giustificare la deroga. Così pure, con riferimento all'articolo 134, che riconduce le forme di collaborazione per le attività finalizzate alla tutela e valorizzazione dei beni culturali all'ampia categoria dei contratti gratuiti, in generale si ritiene che non sia condivisibile, oltre che lesivo del principio di concorrenza, che venga favorito il ricorso ai contratti gratuiti e al partenariato gratuito per « tutela e valorizzazione » dei beni culturali. Occorre pertanto escludere da tale tipologia di contratti gratuiti e dalle forme speciali di partenariato le indagini archeologiche e le procedure di archeologia preventiva, strettamente legate alla progettazione e realizzazione delle opere pubbliche, in un contesto dove peraltro operano e troverebbero possibilità di impiego, tantissimi giovani laureati, normalmente ad elevatissima percentuale femminile;

d) l'articolo 11 disciplina il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore e i profili relativi alle inadempienze contributive e al ritardo nei pagamenti. Il comma 3, in particolare, prevede la facoltà per gli operatori economici di indicare nella propria offerta il diffe-

rente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente. Occorre evitare l'introduzione di una disposizione che consenta agli operatori economici di indicare nella propria offerta un differente contratto collettivo applicato rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante, a prescindere da qualsiasi considerazione su un'eventuale « equivalenza » di tutele per i lavoratori; si tratta di modifiche coerenti con i principi della direttiva europea sul salario minimo e che pone in evidenza, altresì, la necessità di una legge sulla rappresentanza sindacale. Si ritiene, inoltre, che la previsione del comma 5, che impegna le stazioni appaltanti e gli enti concedenti ad assicurare, in tutti i casi, che le medesime tutele normative ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto vada estesa anche ai soggetti affidatari dei contratti, al fine di garantire le medesime tutele lungo l'intera catena del subappalto;

per quanto concerne la disciplina relativa al RUP:

a) l'articolo 15, in ragione del principio del risultato, ridisegna la portata e la figura del RUP, che diventa ora responsabile di progetto o di intervento e non più di procedimento. Il RUP diventa il responsabile di una pluralità di fasi di competenza di altri diversi uffici e a tal fine può essere supportato da una struttura messa a disposizione dalla stazione appaltante. Una degli aspetti maggiormente critici riguarda il generale mancato coordinamento tra le disposizioni del decreto legislativo n. 267 del 2000 e quelle del nuovo Codice in merito alla figura e ai compiti del RUP. La disposizione che consente, infatti, la nomina di un responsabile di procedimento per diverse fasi appare non conforme al principio dell'unicità del responsabile del procedimento, previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. In tale contesto, non appare adeguata la soluzione del problema del coordinamento tra i due Codici prevedendo, in particolare, che negli enti locali il respon-

sabile unico del procedimento possa presiedere le commissioni di gara anche se privo di qualifica dirigenziale. Al contrario non sono previste misure volte ad accelerare le procedure anche per amministrazioni più piccole, ivi compresa la possibilità di individuare il RUP anche tra dipendenti a tempi determinato, purché in possesso di comprovata competenza in materia di contratti pubblici, estendendo a queste categorie il medesimo meccanismo di valutazione;

b) si ritiene necessario esplicitare che il RUP sia responsabile di verificare il rispetto delle disposizioni in tutela del lavoro e della sostenibilità sociale, con particolare attenzione ai casi di subappalti o al cosiddetto « sub-avalimento »;

c) sul tema del RUP mancano adeguate previsioni che consentano: 1) di valutare i diversi livelli di competenza dei RUP, tenendo conto anche dei risultati raggiunti e del rispetto delle tempistiche previste, nonché misure che prevedano l'assegnazione di diverse tipologie di procedure sulla base del suddetto grado di competenze; 2) un congruo sistema di incentivazione gestito dall'ANAC;

per quanto riguarda il conflitto di interessi:

a) all'articolo 16, suscita perplessità la disposizione secondo cui l'onere della prova della minaccia all'imparzialità e indipendenza dell'azione amministrativa è in capo a chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi effettivi – l'opposto del sistema vigente, che si fonda sull'obbligo di dichiarare la sussistenza o meno del conflitto di interessi da parte degli operatori economici e sulla responsabilità dei controlli e della prevenzione in capo all'amministrazione aggiudicatrice – nonché la riduzione dell'ambito applicativo del conflitto di interesse e l'eliminazione degli obblighi dichiarativi;

per quanto riguarda le fasi delle procedure di affidamento:

a) all'articolo 17, allo scopo di meglio delimitare gli elementi che devono

integrare la determina a contrarre con cui si avvia la procedura, si ritiene opportuno estendere il contenuto della motivazione, comprendendo anche l'indicazione della procedura di gara con cui la stazione appaltante intende procedere e il criterio di aggiudicazione prescelto;

in merito alla digitalizzazione risultano le seguenti criticità:

a) appare ingiustificata la soppressione dell'elenco gestito da ANAC delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, cancellando la positiva esperienza pluriennale accumulata dall'Autorità rischiando di aumentare il contenzioso e diminuire pubblicità e trasparenza nel settore degli affidamenti pubblici, così come l'assenza di riferimenti agli affidamenti *in house* all'articolo 28 in materia di trasparenza dei contratti pubblici;

b) all'articolo 24, in materia di fascicolo virtuale dell'operatore economico, si segnala che al comma 1 si dovrebbe prevedere un rimando anche alle disposizioni sulle cause di esclusione non automatica e all'illecito professionale grave;

c) sempre all'articolo 24, si valutano un ulteriore rafforzamento delle disposizioni relative al fascicolo virtuale dell'operatore economico, allo scopo di semplificare ulteriormente le procedure di verifica dei requisiti degli operatori economici;

d) l'articolo 31, in materia di anagrafe degli operatori economici partecipanti agli appalti, potrebbe essere integrato introducendo un riferimento al Registro dei titolari effettivi, di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministro dello sviluppo economico, 11 marzo 2022, n. 55, attribuendo ad ANAC la competenza di verificare i dati contenuti nei documenti e nelle comunicazioni aventi valore di certificazione relativi ai ruoli e alle cariche delle persone fisiche inseriti nell'Anagrafe degli operatori economici ma non presenti nel Registro delle imprese e, infine, esplicitando che nella suddetta Anagrafe sono

centi anche i lavoratori autonomi professionisti;

per quanto riguarda la programmazione:

a) la fase di programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi, disciplinata dall'articolo 37, non apporta sostanziali semplificazioni rispetto alla disciplina vigente, ragion per cui permangono l'impossibilità di procedere in assenza del DUP e la ridondante necessità di reiterare l'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche anche solo per modifiche progettuali di dettaglio;

b) è da valutare negativamente, all'articolo 39 sulle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, la soppressione del riferimento al piano generale dei trasporti e della logistica, che costituisce l'anello di congiunzione tra la politica di trasporti nazionale e le infrastrutture, consentendo a queste ultime di adempiere al proprio ruolo sociale ed economico;

c) un passaggio approfondito merita anche l'articolo 40 che disciplina l'istituto del dibattito pubblico. Le modifiche apportate operano un depotenziamento delle funzioni partecipative dell'istituto, individuando le opere obbligatoriamente soggette a dibattito pubblico sulla base delle stesse soglie, dimensionali ed economiche previste dall'Allegato I del vigente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76 del 2018, e cioè sulla base di soglie di entità talmente elevata che rendono l'istituto raramente applicabile, riconducendolo pertanto ad una mera « dichiarazione di intenti » del legislatore. Si ritiene invece che il dibattito pubblico sia un elemento fondamentale per la partecipazione dei cittadini e delle imprese alla vita del Paese e che consenta di risparmiare tempo e risorse risolvendo in anticipo, attraverso il coinvolgimento in fase istruttoria, eventuali conflitti o contenziosi che potrebbero causare ritardi all'avvio dei cantieri;

in merito alla progettazione:

a) per quanto concerne i livelli e i contenuti della progettazione, all'arti-

colo 41, si ritiene opportuno, fatta salva la già espressa garanzia della qualità della progettazione:

perseguire la finalità di incentivare l'utilizzo del documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP) anche negli appalti sottosoglia, prevedendone la predisposizione in forma semplificata;

migliorare la coerenza del suddetto articolo e, conseguentemente, dell'Allegato I.7 con le disposizioni dello schema di codice relative alla contrattazione collettiva nazionale e territoriale, come previsto dalla legge delega;

che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali pubblici le tabelle del costo del lavoro elaborate sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva facendo riferimento a tutti i contratti di comparto e non soltanto a quello dell'industria e fare in modo che l'obbligo per le stazioni appaltanti di individuare il CCNL di settore applicabile a ogni singolo appalto non si traduca in tempi procedurali eccessivamente lunghi e un maggiore rischio di contenzioso;

prevedere un aggiornamento con cadenza maggiore dei prezzari utilizzati per i contratti relativi a lavori per determinare alla data dell'approvazione del progetto il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni, in quanto un aggiornamento annuale, nei casi di aumenti improvvisi di prezzi, si rischia che tali prezzi non siano più correnti;

l'articolo 52, in materia di controllo sul possesso dei requisiti, risulta privo sia di un termine temporale entro il quale la stazione appaltante debba procedere alla comunicazione ad ANAC, sia di disposizioni di coordinamento tra il potere della stazione appaltante di sospendere l'operatore economico dalla partecipazione alle proprie gare e il potere interdittivo dell'ANAC all'esito del procedimento sanzionatorio, con il rischio di giungere a esiti contraddittori, considerato in particolare che numerose stazioni appaltanti potrebbero non essere in grado di confrontarsi con l'operatore economico e valutare l'imputabilità delle dichiarazioni non veritiere;

per quanto riguarda l'esclusione automatica delle offerte anomale, disciplinata dall'articolo 54, risultano delle ambiguità, in quanto:

a) la formulazione proposta lascia aperto al dubbio se l'esclusione automatica si applichi anche in assenza di una esplicita previsione negli atti di gara e se si applichi ai contratti di forniture, non espressamente menzionati;

b) non si specifica che la determinazione della soglia di anomalia delle offerte da parte delle stazioni appaltanti dovrebbe essere formulata in modo tale da impedire eventuali fenomeni collusivi e da garantire offerte equilibrate;

all'articolo 56, che disciplina gli appalti esclusi nei settori ordinari, manca una specificazione sulla necessità che il soggetto che si impegna alla realizzazione dell'opera pubblica non ne tragga benefici economici, allo scopo di prevenire casi di partenariato pubblico privato sottratti all'applicazione delle relative procedure;

per quanto concerne le clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale, previste dall'articolo 57, l'attuale formulazione appare poco adeguata nel disciplinare i criteri ambientali minimi: allo stato attuale l'implementazione di tali criteri nei bandi è molto eterogenea, con diverse condizionalità e criteri premianti, senza garanzie che il loro recepimento non si traduca in una barriera all'entrata per le imprese più piccole;

la suddivisione in lotti, prevista dall'articolo 58, rappresenta un istituto essenziale per consentire anche alle piccole e medie imprese di partecipare alle gare. Tuttavia, il testo proposto presenta degli aspetti che potrebbero limitare l'applicazione di tale istituto, in particolare:

a) è assente un criterio per individuare l'artificioso accorpamento dei lotti, criticità che potrebbe essere risolta impiegando il *Common Procurement Vocabulary* dell'UE;

b) il testo appare carente quanto alla disciplina della suddivisione in lotti

quantitativi e degli indirizzi alle stazioni appaltanti nei casi di assegnazione di più lotti al medesimo concorrente;

c) occorre prevedere una misura di tutela per le PMI anche in caso di lotto unico o di appalti con importo elevate. In tal senso vanno introdotte misure di preferenza nelle procedure di gara, che si sostanziano in un meccanismo automatico di riserva di una quota dell'appalto in favore delle PMI, in modo da farle comunque partecipare alle gare per un ammontare consono ai loro fatturati.

Per quanto riguarda l'istituto dell'accordo quadro, disciplinato dall'articolo 59, l'esperienza accumulata finora dimostra che, in sede di applicazione, si riscontrano numerose problematiche, soprattutto sull'apertura al mercato, tanto per le nuove opere quanto per gli appalti di servizi di natura intellettuale e i servizi tecnici di progettazione. Per tale ragione, occorrerebbe circoscrivere tale istituto, limitandolo a situazioni realmente e solidamente motivate e in particolare chiarendo che le prestazioni siano necessariamente riconducibili a elementi standardizzabili e ripetibili, consentendo alle stazioni appaltanti, a determinate condizioni, di individuare l'operatore economico sulla base del prezzo più basso in relazione alle specifiche prestazioni richieste, e dando garanzie agli operatori economici sui contratti attuativi che saranno conferiti in conseguenza dell'aggiudicazione;

per quanto riguarda l'articolo 60 che dispone che nei documenti di gara delle procedure di affidamento sia obbligatorio l'inserimento delle clausole di revisione dei prezzi:

a) in considerazione della particolare struttura dei costi degli appalti ad alta intensità di manodopera, occorre recepire il riferimento, espressamente contenuto nella legge delega (articolo 1, comma 2, lettera g)), alla variazione del costo derivante dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul

piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente.

b) si dovrebbe prevedere espressamente un riferimento a tutte le categorie di affidamento, ossia lavori, servizi e forniture e disciplinare l'attuazione delle clausole di revisione, in quanto le disposizioni di cui all'articolo 120 in materia di modifiche contrattuali potrebbero non essere applicabili;

per quanto riguarda la disciplina sulle aggregazioni e centralizzazione delle committenze, prevista dall'articolo 62:

a) l'articolo individua la soglia degli affidamenti diretti per servizi e forniture nonché prevede l'innalzamento fino a 500.000 euro (rispetto ai 150mila vigenti) dell'obbligo della qualificazione delle stazioni appaltanti per l'affidamento di contratti di lavori pubblici: le procedure di affidamento di importo inferiore possono invece essere gestite da tutte le stazioni appaltanti. Tale scelta non è condivisa in quanto verrebbe esentato un numero eccessivo di enti secondo le stime ANAC. L'affidamento diretto è caratterizzato dalla strutturale assenza di confronto competitivo nell'individuazione dell'assegnatario il che rende necessario garantire che la scelta dell'appaltatore avvenga senza condizionamenti impropri e ricondurre l'importo delle soglie a quanto attualmente previsto. Per quanto concerne le stazioni appaltanti, gli obiettivi di riduzione del loro numero e di maggiore qualificazione delle stesse, appaiono depotenziati in ragione della mancata previsione di disposizioni finalizzate a garantirne un dimensionamento ottimale sia dal punto di vista territoriale di riferimento sia dal punto di vista degli organici, con particolare riguardo al personale di elevata professionalità tecnica, giuridica ed economica, nonché alla mancata previsione della possibilità di ricorrere, in via temporanea, anche all'utilizzo di professionalità esterne;

b) si valuta negativamente l' inadeguata disciplina dei casi in cui l'amministrazione precedente non abbia la adeguata qualificazione per un certo tipo di

affidamento ed abbia quindi necessità di rivolgersi ad una centrale di committenza, e in particolare l'assenza di sanzioni a carico della centrale di committenza individuata da ANAC rimasta inerte senza giustificato motivo e di tempistiche più certe;

c) in generale, si ritiene che lo schema di codice sia carente sul lato della qualificazione e della professionalizzazione delle stazioni appaltanti, anche per via della presenza di diversi soggetti qualificati di diritto. Occorrerebbe pertanto rafforzare i criteri, ad esempio considerando anche i risultati e la competenza del personale;

d) al contempo, occorre tenere conto delle caratteristiche specifiche delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane al fine della loro qualificazione.

Il nuovo codice dei contratti pubblici, in particolare rispetto al tema della qualificazione delle stazioni appaltanti, deve essere accompagnato da un'azione di implementazione e da una serie di investimenti mirati che consentano alle pubbliche amministrazioni di assimilare la nuova disciplina e di applicarla nel modo migliore. Per le strutture amministrative che gestiscono le stazioni appaltanti e le centrali di committenza degli enti locali occorre avere un approccio flessibile che tenga conto della autonomia organizzativa nell'allocazione del personale che opera negli enti e che concorre alla gestione degli appalti. La riforma dei contratti pubblici, per essere applicata bene, ha sicuramente bisogno di investimenti coerenti per reclutare e formare il personale che opera nelle stazioni appaltanti e per consentire la completa digitalizzazione degli appalti:

per quanto concerne gli operatori economici, lo spirito del nuovo codice deve essere quello di favorire l'aggregazione, non solamente in vista delle gare ma anche per consentire, ove possibile, un'evoluzione dimensionale delle imprese più piccole. Per questo motivo, all'articolo 65, occorre migliorare le disposizioni sui consorzi stabili e su quelli artigiani, agli articoli 67 e 97, occorre chiarificare le disposizioni sui consorzi tra cooperative e all'articolo 68 migliorare quelle sulla responsabilità solidale;

per quanto riguarda la procedura negoziata senza pubblicazione di un bando, disciplinata dall'articolo 76, si ritiene che tale istituto vada chiaramente delimitato per via dei suoi caratteri anticoncorrenziali;

per quanto riguarda le cause di esclusione automatica (articolo 94), si ravvedono elementi di criticità nei seguenti aspetti:

a) manca ancora la definizione del titolare effettivo nelle procedure di appalto, con il relativo obbligo dichiarativo da parte delle società che partecipano a tali procedure, allo scopo di evitare l'indebolimento dei principi generali e prevenire la corruzione;

b) le infrazioni contributive e retributive e le violazioni in materia ambientale, sociale e di salute e sicurezza sul lavoro dovrebbero costituire causa di esclusione automatica, prevedendo al contempo maggiori garanzie per gli operatori economici sull'accertamento definitivo di tali violazioni, ad esempio nel caso dei contributi attraverso il DURC;

anche all'articolo 95, in materia di cause di esclusione non automatica, occorre chiarire e semplificare le disposizioni che consentono alle stazioni appaltanti di escludere gli operatori economici sulla base di non meglio precisati « mezzi di prova », soprattutto per prevenire possibili contenziosi;

per quanto riguarda l'illecito professionale grave, di cui all'articolo 98, occorre, da un lato, ricondurre tale fattispecie a limiti più precisi chiari, sempre al fine di ridurre incertezze e possibile contenzioso, dall'altro occorre includere tra le cause di illecito professionale elementi sostanziali come l'affidamento di subappalti con ribassi ulteriori su costi della manodopera e della sicurezza;

al fine di salvaguardare le esigenze di semplificazione, trasparenza e prevenzione della corruzione, agli articoli 99 e 100, occorre chiarire che, nell'ambito della verifica del possesso dei requisiti, il fasci-

colo virtuale dell'operatore economico costituisca l'unica modalità della suddetta verifica, da rendere interoperabile con tutte le banche dati, e che esso costituisca la fonte per le verifiche da parte delle SOA;

specificamente per l'articolo 100 (requisiti di ordine speciale), si riscontrano criticità in merito ai seguenti aspetti:

a) il vago coinvolgimento di ANAC nell'adozione del regolamento attuativo di cui al comma 4;

b) le modalità di verifica a campione, che, rispetto alla più adeguata normativa vigente, non consentono di verificare tutti i requisiti di qualificazione;

c) la discrasia tra la durata quinquennale dell'attestazione SOA e il periodo documentabile di 15 anni previsto solo in via transitoria: tale criticità andrebbe risolta portando il periodo di attività documentabile da 5 a 15 anni e prevedendo anche in via transitoria una durata quinquennale dell'attestazione;

all'articolo 106, in materia di garanzie per la partecipazione alla procedura, si riscontra un passo indietro ingiustificato rispetto al codice vigente in quanto alla riduzione del 50 per cento dell'importo della garanzia per gli operatori in possesso della certificazione europea del sistema di qualità, disposizione che contribuiva a una maggiore partecipazione alle gare da parte delle imprese;

per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione degli appalti, di cui all'articolo 108, è da giudicare negativamente l'eliminazione del tetto massimo al 30 per cento per il punteggio economico, che potrebbe comportare un'applicazione surrettizia del criterio del massimo ribasso invece dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per tale motivo, occorre ripristinare tale tetto, dedicando la quota restante alla componente qualitativa. Per evitare la medesima applicazione surrettizia, occorre altresì ripristinare il limite all'utilizzo esclusivo dei punteggi tabellari per la valutazione dell'offerta tecnica;

sui requisiti per l'esecuzione dell'appalto, di cui all'articolo 113, si segnala che

la possibilità per le stazioni appaltanti di richiedere requisiti particolari per l'esecuzione del contratto rischia di attribuire loro un'eccessiva discrezionalità, potenzialmente a scapito del principio di concorrenza;

per quanto riguarda la direzione dei lavori e dell'esecuzione dei contratti (articolo 114), occorre meglio distinguere la divisione dei compiti tra pubblica amministrazione e professionisti, la prima responsabile della programmazione e dei controlli e i secondi della progettazione, della direzione e del collaudo;

all'articolo 117, in materia di garanzie definitive, si ritiene che lo strumento positivo che consente alle stazioni appaltanti di opporsi alla sostituzione della garanzia definitiva con la ritenuta del 10 per cento sui SAL vada generalizzato senza prevedere alcuna deroga o possibilità di diniego in capo alla stazione appaltante e che vada disciplinata una forma di garanzia di tipo assicurativo a copertura dei danni dovuti a carenze del progetto posto a base di gara;

per quanto concerne il subappalto (articolo 119), numerose sono le criticità da segnalare, fatte salve quelle più generali già precedentemente menzionate:

a) la disciplina del meccanismo che consente alle stazioni appaltanti di indicare « nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto che, pur subappaltabili, non possono formare oggetto di ulteriore subappalto » rischia di essere difficilmente applicabile vista l'assenza di indicazioni più precise, e non scongiura pienamente il rischio di subappalti non autorizzati;

b) non sembrano adeguatamente previste, anche in questo caso, le necessarie tutele per i lavoratori;

c) non si scongiura il rischio di favorire imprese aggiudicatrici dotate di scarsa capacità organizzativa o costituite *ad hoc*, che, grazie ai subappalti, traslino su imprese più piccole responsabilità e oneri di cui dovrebbero farsi carico direttamente esse stesse;

d) risulta confusa anche la disposizione che consente alla stazione appaltante di corrispondere l'importo direttamente al subappaltatore ed ai titolari di sub-contratti non costituenti subappalto;

e) la disposizione risulta carente sul versante del subappalto di progettazione, che andrebbe vietato salvo eccezioni, già previste dalla normativa nazionale, per determinate attività che richiedono certificazioni e competenze al margine delle attività di ingegneria e architettura;

sul tema, occorrerebbe introdurre un nuovo modello di « organizzazione di appalto » che consenta alla stazione appaltante di controllare in modo trasparente, efficiente ed efficace ogni fase connessa alla realizzazione dell'opera (dall'aggiudicazione dell'appalto al suo collaudo). Il modello potrebbe ispirarsi agli schemi già utilizzati in Europa per l'assegnazione di contributi a progetti di ricerca e sviluppo tecnologico (RST) dove viene valutato a priori il coordinatore generale e il suo partenariato, le rispettive attività di competenza, i risultati attesi da ogni attività (o gruppo di attività) e le relative spese. Per ogni appalto andrebbe assegnato un Project Manager pubblico con le funzioni di controllo e gestione a vita intera secondo le tecniche consolidate di « Project life cycle assessment » (pianificazione, controllo, retroazione correttiva). Sarebbe poi opportuno rendere obbligatorio l'utilizzo di nuove tecnologie informatiche di archiviazione, analisi e valorizzazione di opportune banche dati dedicate;

in materia di partenariato pubblico-privato (articolo 174), si ritiene che i benefici di tale istituto sarebbero ancor più evidenti nel caso di progetti di trasformazione digitale. La Pubblica Amministrazione ha fatto un grande passo in avanti nella transizione digitale in atto ma molte volte, soprattutto a livello locale, la realizzazione dei progetti incontra l'ostacolo di competenze digitali e di progettazione non ancora pienamente sviluppate; il supporto di un partner privato, e del relativo bagaglio di competenze e tecnologie evolute, permetterebbe quindi di giocare al meglio

le sfide poste dal processo di innovazione digitale in corso;

per quanto riguarda l'articolo 175, in materia di programmazione, valutazione preliminare, controllo e monitoraggio, si ritiene che si dovrebbero prevedere più adeguate garanzie sulla fattibilità e convenienza dell'operazione, anche per i progetti di scarso impatto economico, o meccanismi di salvaguardia nei casi in cui il progetto diventi antieconomico, al fine di evitare che una valutazione *ex ante* non ponderata sull'allocazione dei rischi si traduca in un aggravio della posizione finanziaria dell'ente concedente, con eventuali ricadute di accollo sulla finanza pubblica;

con riferimento all'istituto della finanza di progetto in esame, si rileva che il *project financing* rischia, in alcuni casi, di riconoscere impropri vantaggi competitivi all'operatore uscente il quale, avendo il vantaggio informativo di conoscere già il servizio oggetto della concessione, presenti una proposta finalizzata alla conferma della stessa; inoltre, si osserva che il riconoscimento del diritto di prelazione al promotore non aggiudicatario potrebbe costituire, in alcuni casi, un vantaggio improprio rispetto agli altri concorrenti, in danno ai principi di concorrenza; andrebbe ripensata la scelta del comma 4 dell'articolo 193 di preferire come meccanismo di premialità unicamente l'esercizio del diritto di prelazione per il promotore non aggiudicatario. Riteniamo quindi che lasciare alla stazione appaltante la libertà di scegliere tra sistemi premiali (diritto di prelazione o punteggio premiale), secondo le caratteristiche del progetto posto in gara, non precluderebbe di beneficiare dei vantaggi derivanti dal confronto competitivo. Allo stesso tempo, qualora le circostanze concrete inducano a ritenere che la partecipazione dei concorrenti possa mettere a rischio la qualità della performance finale del progetto (ad esempio nei casi di progetti con ristretti margini di profitto), la stazione appaltante potrebbe ricorrere al diritto di prelazione che disincentiverebbe la partecipazione dei concorrenti con pura finalità di disturbo;

in materia di *governance*, emergono in tutta evidenza le criticità rispetto alla

riduzione dei compiti in capo all'ANAC. In particolare:

a) si evidenzia la necessità di ripristinare nel nuovo Codice i contenuti dell'articolo 223 del decreto legislativo n. 50 del 2016 sulle procedure sperimentali autorizzate dall'ANAC;

b) la vigilanza sul sistema degli appalti deve essere coerente con i principi generali previsti nella parte prima del codice ed essere riferita non ai singoli operatori ma alle strutture che gestiscono gli appalti, semplificando coerentemente il sistema sanzionatorio;

c) attualmente la Stazione Appaltante resta estranea al rapporto contrattuale tra l'appaltatore ed il subappaltatore, limitandosi solo alla verifica circa la regolarità contributiva ed autorizzativa, senza quindi alcuna verifica della congruità degli oneri contrattuali. Questo rappresenta un enorme punto di criticità per il sempre più frequente disallineamento tra i pesi e le clausole dei due contratti (il contratto di appalto e quello di subappalto) visto che l'appaltatore ha la possibilità di aggiungere, a sua discrezione, tutele contrattuali a suo vantaggio, scaricando a valle, in modo anche irragionevole, oneri non previsti nel proprio contratto con la Stazione Appaltante. Si propone quindi di introdurre l'istituto dei contratti di subappalto tipo;

negli allegati, occorrerebbe rafforzare il coinvolgimento di ANAC, in particolare al fine della predisposizione di clausole standard a tutela di soggetti con disabilità o svantaggiati (Allegato II.3) e dell'inserimento dei dati relativi alle modifiche dei contratti in corso di esecuzione nella banca dati nazionale dei contratti pubblici (Allegato II.14);

nell'Allegato II.6, al fine di rendere più efficace l'azione delle stazioni appaltanti, differenziando per tipologia di appalti (lavori, servizi e forniture), e di facilitare anche omogeneità, trasparenza e certezza della norma, in coerenza con il Codice stesso, si evidenzia la necessità di affiancare al Bando Tipo anche modelli di Contratti Tipo per favorire ulteriormente la

qualificazione dei soggetti. Inoltre, si evidenzia la necessità di aggiungere in tutti gli elenchi delle informazioni: « La stazione appaltante deve richiedere all'impresa quale CCNL applica ».

Ritenuto che,

i tempi dell'esame dello schema di decreto legislativo, intercorrenti tra la trasmissione dello schema al Parlamento, avvenuta in data 5 gennaio 2023, e l'adozione dei decreti legislativi entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge delega, entro marzo 2023, risultano eccessivamente compressi data la delicatezza della materia e la portata del provvedimento in questione;

restando ferma la necessità di pubblicare il testo in *Gazzetta Ufficiale* entro il 31 marzo 2023, come richiesto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, rischiano di emergere forti criticità in termini di adattamento degli operatori del settore. Da più parti si richiede di valutare la possibilità, previa verifica nelle competenti sedi europee al fine di non pregiudicare l'erogazione dei fondi PNRR, di posticipare l'efficacia delle disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici, al fine di mitigare gli effetti del temuto *shock* normativo che potrebbe rallentare la reale « messa a terra » dei grandi investimenti previsti nell'anno in corso e, in particolare, di prevedere la conferma della norma transitoria del codice vigente riguardante i progetti delle cosiddette Infrastrutture strategiche, qualora tale dilazione sia compatibile con gli impegni previsti dal PNRR;

appare necessario, attesa la complessità e l'articolazione del provvedimento, apportare una serie di modificazioni volte, tra l'altro, a meglio esplicitare l'applicazione della nuova normativa, il coordinamento con la normativa vigente, l'ordinato passaggio tra la vecchia e la nuova disciplina;

appare, altresì, opportuno veicolare al Governo, gli aggiustamenti che si rendono necessari in esito a un accurato monitoraggio che dovrà essere svolto a partire dall'entrata in vigore della nuova regolazione.

Valutata la necessità di apportare alcuni aggiustamenti ed integrazioni al presente schema di decreto legislativo per addivenire ad una piena conformità ai criteri e ai principi direttivi della legge delega;

tenuto conto del parere reso dalla Conferenza unificata;

tenuto conto, altresì, dei contributi pervenuti alle competenti Commissioni parlamentari dai vari soggetti pubblici e privati interessati;

evidenziata altresì la necessità di riformulare alcune disposizioni del codice che fanno riferimento a norme abrogate nel periodo intercorrente tra la redazione dello schema definitivo di codice sottoposto al Governo e lo schema di decreto legislativo presentato da quest'ultimo,

esprime

PARERE NON OSTATIVO

con le seguenti condizioni:

1) siano introdotte tra i principi del Codice e nell'intero corpo del nuovo Codice dei contratti pubblici, ivi compresi gli allegati, misure orientate a garantire:

i) la tutela del lavoro, della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro;

ii) la qualità della progettazione e la valorizzazione delle professionalità tecniche;

iii) la funzionalità delle stazioni appaltanti, con particolare riguardo alla dimensione ottimale dell'organico a disposizione, al personale di elevata professionalità tecnica, giuridica ed economica;

iv) il rafforzamento delle disposizioni di contrasto alle frodi, alla corruzione, al conflitto d'interessi nello svolgimento delle procedure; la sostenibilità ambientale e l'applicazione dei criteri minimi ambientali, con la loro valorizzazione anche all'interno delle gare;

v) la concorrenza e la parità di trattamento tra operatori economici;

vi) l'interoperabilità tra le banche dati pubbliche per velocizzare i controlli sulla veridicità dei requisiti da parte degli operatori e non richiedere agli stessi informazioni già presenti nei diversi database pubblici;

2) siano inserite nel testo del decreto legislativo le disposizioni sulla certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, previste dai vigenti articoli 93, comma 7, e 95, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e che comunque, nell'intero corpo normativo del nuovo Codice dei contratti, ivi compresi gli allegati, sia garantito il rispetto del principio di parità di genere;

3) sia riformulato l'articolo 6, in materia di principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale e rapporti con egli enti del Terzo settore, al fine di armonizzarlo con le disposizioni previste nel Codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, facendo riferimento esplicito alle «attività di interesse generale», alla «amministrazione condivisa», agli enti del Terzo settore invece che ai più generici privati, e precisando che gli enti del terzo settore «contribuiscono al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente»; si dovrebbe prevedere un riferimento alla garanzia di un'equa retribuzione alle professionalità coinvolte;

4) all'articolo 7, sia ripristinato l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, ora contenuto nell'articolo 192 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

5) all'articolo 8, escludere, in via generale, la possibilità di concludere contratti a titolo gratuito da parte delle PA e abrogare, conseguentemente, l'articolo 134 riguardante la possibilità di ricorso ai contratti gratuiti nel settore dei beni culturali. Inserire, oltre al principio dell'equo compenso, l'obbligo di applicare i parametri

professionali vigenti, o comunque, sia definito con maggiore chiarezza il divieto di prestazioni d'opera intellettuale, in ragione dell'ampiezza delle possibili deroghe attualmente previste nel testo, al fine di circoscrivere i casi eccezionali di ricorso alla deroga al predetto divieto ed escludere dalla tipologia di contratti gratuiti e dalle forme speciali di partenariato (articolo 134) le indagini archeologiche e le procedure di archeologia preventiva, strettamente legate alla progettazione e realizzazione delle opere pubbliche, in un contesto dove peraltro operano e troverebbero possibilità di impiego, tantissimi giovani laureati, normalmente ad elevatissima percentuale femminile;

6) siano soppressi, all'articolo 11, i commi 3 e 4 (equivalenza tutele) o comunque sia previsto al comma 3, che il CCNL sia individuato attraverso il codice alfanumerico unico attribuito dal CNEL in sede di acquisizione del contratto nell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, e prevedere, invece della dichiarazione di equivalenza, un altro contratto di cui il CNEL abbia riconosciuto l'equivalenza; sia prevista l'estensione della previsione di cui al comma 5, che impegna le stazioni appaltanti e gli enti concedenti ad assicurare, in tutti i casi, che le medesime tutele normative ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto, anche al contraente principale;

7) all'articolo 15, in tema di RUP:

i) siano introdotte misure di coordinamento tra le disposizioni del decreto legislativo n. 267 del 2000 e quelle del provvedimento in esame in merito alla figura e ai compiti del RUP;

ii) sia esplicitata la responsabilità del RUP con riguardo alla verifica del rispetto delle disposizioni in tutela del lavoro e della sostenibilità sociale, con particolare attenzione ai casi di subappalti o al cosiddetto «sub-avalimento»;

iii) siano introdotte previsioni che consentano di valutare i diversi livelli di competenza dei RUP, tenendo conto anche dei risultati raggiunti e del rispetto delle tempistiche previste;

iv) siano adottate misure che prevedano l'assegnazione delle diverse tipologie di procedure sulla base del grado di competenze acquisite dal RUP;

v) sia previsto un congruo sistema di incentivazione gestito dall'ANAC;

8) siano apportate le seguenti modificazioni e integrazioni all'articolo 16, in tema di conflitto d'interessi:

a) prevedere un più chiaro obbligo dichiarativo in capo ai soggetti che partecipano all'affidamento, anche relativamente alla insussistenza delle situazioni di conflitto, al fine di consentire il monitoraggio sulle eventuali situazioni di conflitto;

b) ripristinare l'obbligo per le stazioni appaltanti di porre in essere attività e iniziative finalizzate all'individuazione, prevenzione ed eliminazione dei conflitti di interesse nello svolgimento delle procedure di affidamento di contratti pubblici;

c) ripristinare l'obbligo di vigilanza in capo alla stazione appaltante, poiché diversamente potrebbe non essere chiaro chi debba verificare tali situazioni;

f) ripristinare la previsione secondo la quale costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previsto dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62;

9) all'articolo 17, sul tema delle fasi delle procedure di affidamento, allo scopo di meglio delimitare gli elementi che devono integrare la determina a contrarre con cui si avvia la procedura, sia rafforzato ed esteso il contenuto della motivazione, comprendendovi anche l'indicazione della procedura di gara con cui la stazione appaltante intende procedere e il criterio di aggiudicazione prescelto;

10) all'articolo 24, in materia di fascicolo virtuale dell'operatore economico:

i) al comma 1 sia previsto un rimando anche alle disposizioni sulle cause di esclusione non automatica e all'illecito professionale grave;

ii) sia rafforzato lo strumento del fascicolo virtuale dell'operatore economico, garantendo in esso la presenza di tutti i dati tali da permettere la celere ed univoca verifica dei requisiti degli operatori economici;

11) all'articolo 31, in materia di anagrafe degli operatori economici:

i) la delimitazione dell'ambito territoriale, in base alla sede legale e/o operativa dell'impresa, sia valutata in maniera proporzionale al valore dell'appalto tenuto conto del luogo di esecuzione del contratto sulla base dei livelli territoriali, con gli opportuni temperamenti determinati dal luogo geografico di esecuzione del contratto;

ii) all'interno dell'Anagrafe degli operatori economici istituita presso l'ANAC, sia previsto un criterio di ricerca che faciliti l'individuazione delle imprese più vicine al luogo di esecuzione dell'appalto;

iii) sia introdotto un riferimento al Registro dei titolari effettivi, di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministro dello sviluppo economico, 11 marzo 2022, n. 55, attribuendo ad ANAC la competenza di verificare i dati contenuti nei documenti e nelle comunicazioni aventi valore di certificazione relativi ai ruoli e alle cariche delle persone fisiche inseriti nell'Anagrafe degli operatori economici ma non presenti nel Registro delle imprese;

12) sia previsto, all'articolo 39, al fine dell'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del paese, che si utilizzino come strumenti di pianificazione e programmazione il Piano generale dei trasporti e della logistica e i documenti pluriennali di pianificazione di cui all'articolo 2 comma 1 del decreto legislativo n. 228 del 29 dicembre 2011;

13) all'articolo 40, in tema di dibattito pubblico:

i) sia previsto il mantenimento della Commissione nazionale per il Dibattito pubblico anche all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri;

ii) sia definita con maggiore dettaglio la procedura di dibattito pubblico e i suoi termini con apposito regolamento da emanare;

iii) sia previsto che il Responsabile Dibattito Pubblico debba essere una figura neutra che non entri nel merito delle proposte avanzate;

14) all'articolo 41, in tema di livelli e contenuti della progettazione, siano previste le seguenti modificazioni:

i) sia introdotta la valutazione degli aspetti di compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera;

ii) il divieto di subappalto della progettazione e delle attività ad essa connesse così come previsto nell'attuale quadro normativo;

iii) sia aggiunto il riferimento alla contrattazione collettiva territoriale e al relativo Allegato I.7 aggiungere il riferimento alla manodopera, specificando che i costi sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso;

iv) siano introdotte, in ragione della riduzione da tre a due livelli di progettazione, misure finalizzate a garantire la qualità della progettazione e la valutazione d'impatto economico finanziario delle opere *ex post* la fase progettuale;

v) siano previste misure volte a garantire verifiche da parte della stazione appaltante circa l'aderenza dei prezzi indicati nel prezzario a quelli di mercato;

vi) sia previsto un limite temporale entro cui i lavori devono essere banditi, una volta validato il progetto, in modo da assicurare che il costo dell'opera venga correttamente determinato facendo riferimento ai prezzi correnti sul mercato;

vii) sia introdotta, in aggiunta al rispetto di tutti i vincoli esistenti, con particolare riguardo a quelli idrogeologici, sismici, archeologici e forestali, anche la compatibilità con preesistenze archeologiche;

15) all'articolo 44, in tema di appalto integrato siano previste le seguenti modificazioni:

i) sia previsto che la stazione appaltante o l'ente concedente motivi la scelta

con riferimento sia in relazione agli importi complessivi dell'opera sia in relazione alle esigenze tecniche, nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori;

ii) prevedere che non è possibile procedere con l'appalto integrato per opere di manutenzione indipendentemente dal loro valore;

16) all'articolo 45, in tema di incentivi alle funzioni tecniche:

i) sia specificato il ruolo degli uffici tecnici delle stazioni appaltanti riprendendo il contenuto dell'articolo 113, secondo comma, del decreto legislativo n. 50 del 2016;

ii) sia riconsiderata la scelta di rivedere incentivi per la redazione del progetto di fattibilità tecnico-economica e per la redazione del progetto definitivo;

17) all'articolo 49, sul principio di rotazione degli affidamenti:

i) la rotazione sia estesa anche ai soggetti precedentemente invitati e non affidatari e, di conseguenza, la deroga disposta al comma 4 dovrebbe essere estesa anche alle imprese non aggiudicatarie;

ii) prevedere che le fasce siano stabilite dalla stazione appaltante in modo da evitare una artificiosa suddivisione del nuovo importo per farlo ricadere in una diversa fascia;

18) all'articolo 50, sulle procedure di affidamento:

i) sia previsto che nelle procedure negoziate senza bando per lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14, ai fini della consultazione gli operatori economici siano individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi;

ii) sia garantita adeguata pubblicità alle procedure e comunque sia ridotta la soglia entro la quale si può fare ricorso alla procedura negoziata senza bando nel « sot-

tosoglia », stante anche l'impossibilità, per i lavori al di sotto di 1 milione di euro, di ricorrere alle procedure a concorrenza piena e occorre rendere il divieto di ricorrere al sorteggio assoluto o quantomeno del tutto eccezionale;

19) all'articolo 52, in materia di controllo dei requisiti, sia previsto un termine temporale per la comunicazione ad ANAC sull'esito negativo della verifica e affidando ad ANAC il compito di svolgere il procedimento sanzionatorio e lasciando che la stazione appaltante interessata si adegui al provvedimento adottato all'esito di tale procedimento;

20) all'articolo 54, in tema di esclusione automatica delle offerte:

i) siano introdotti nuovi metodi per la determinazione della soglia di anomalia negli atti di gara, che rendano la scelta del sistema non prevedibile, che impediscano eventuali fenomeni collusivi e garantiscano offerte equilibrate, evitando situazione di ribasso eccessivo;

21) all'articolo 57 « clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale », siano chiarite le modalità di rispetto di alcuni criteri soprattutto in riferimento alla possibilità di dimostrare comprovate professionalità attraverso strumenti già presenti sul mercato (ad esempio specializzazioni conseguite attraverso la formazione erogata da enti accreditati dalle regioni) e sia data priorità alle certificazioni accreditate disponibili sul mercato rispetto a iniziative volontarie e schemi di certificazione proprietari;

22) all'articolo 58, in tema di suddivisione in lotti:

i) al fine di evitare il rischio che la nozione di lotto « quantitativo » si sovrapponga con quella differente di « lotto funzionale », sia eliminata, nella definizione del lotto quantitativo, il riferimento al fatto che questo debba essere « funzionalmente autonomo » (articolo 3, comma 1, lettera u), dell'Allegato I.1);

ii) si consideri artificioso l'accorpamento dei lotti qualora il *Common Procurement*

Vocabulary delle diverse prestazioni sia differente e la stazione appaltante non abbia motivato l'impossibilità di tenerle separate per motivi tecnici o economici;

iii) si preveda un meccanismo automatico di riserva di una quota dell'appalto in favore delle PMI, in modo da farle comunque partecipare alle gare per un ammontare consono ai loro fatturati;

23) all'articolo 59, in tema di accordi quadro, sia previsto che le prestazioni oggetto di tali lavori e servizi devono essere riconducibili ad elementi standardizzabili e ripetibili e che le stazioni appaltanti nel caso di accordo quadro con più operatori economici scelti sulla base di un elenco prezzi di singole prestazioni, individuino l'operatore economico, in relazione alla specifica prestazione richiesta, comparando le diverse offerte e scegliendo la più conveniente dal punto di vista economico;

24) all'articolo 60, in tema di revisione dei prezzi:

i) sia previsto che per l'applicazione delle clausole si utilizzino anche i costi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali e territoriali;

ii) sia previsto che nei contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi di alta intensità di manodopera, qualsiasi aumento del costo del lavoro derivante dal rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile, così come individuato dalle tabelle di cui all'articolo 41, comma 13, determina in ogni caso l'aggiornamento del prezzo dell'appalto;

iii) per quanto riguarda le pari opportunità generazionali o di genere, sia fatto riferimento esplicito agli articoli 27 e 46-*bis* del decreto legislativo n. 198 del 2006, recante codice delle pari opportunità decreto legislativo n. 198 del 2006;

iv) prevedere che elaborazione degli indici ISTAT di rilevazione delle variazioni dei prezzi da utilizzare nell'ambito dei contratti di appalto non avvenga a cadenza annuale, ma a cadenza mensile;

25) all'articolo 61, in tema di contratti riservati, sia fatto riferimento esplicito anche alle procedure di concessione;

26) all'articolo 62, in tema di aggregazioni e centralizzazione delle committenze:

i) sia valutata una revisione della soglia di 500mila euro per l'obbligo di qualificazione della stazione appaltante, prevedendo altresì un periodo transitorio: le stazioni appaltanti non ancora qualificate possono svolgere le procedure di affidamento di lavori d'importo non superiore a 500.000 fino ad un anno dall'entrata in vigore del codice;

ii) sia introdotta la seguente disposizione: « Nel caso in cui la centrale di committenza individuata non proceda, senza giustificato motivo, all'avvio della procedura, con provvedimento di ANAC, è disposta la decurtazione del 10 per cento del punteggio conseguito dalla stessa per la qualificazione, per la durata di un anno. Nel caso di tre provvedimenti di ANAC adottati nell'arco di un anno, la qualificazione della centrale di committenza è sospesa per un anno »;

iii) al comma 7, primo periodo, dopo le parole « centrali di committenza » sono aggiunte le parole « e le stazioni uniche appaltanti » e dopo la lettera *d*) sia aggiunta la seguente lettera: « *e*) effettuano gare per conto delle stazioni appaltanti qualificate e non qualificate. »;

27) all'articolo 65, in merito ai consorzi stabili, i) sia introdotto un limite massimo al numero di consorziati che possono formare un consorzio stabile compreso tra 15 e 25 unità;

28) all'articolo 66, specificare che gli archeologi professionisti siano qualificati ai sensi della vigente normativa;

29) all'articolo 67, in materia di consorzi non necessari:

i) siano ripristinate alcune norme fondamentali in materia di partecipazione dei consorzi cooperativi alle gare, a beneficio della chiarezza e certezza del diritto e

dell'attività interpretativa di operatori economici e stazioni appaltanti;

ii) siano estese le verifiche in gara, già previste sulle possibili cause di esclusione, anche ai requisiti di qualificazione minimi dei consorziati indicati quali esecutori dei lavori;

iii) sia semplificata, per quanto possibile, la procedura inerente la ricerca delle centrali di committenza qualificate da parte di soggetti non qualificati;

iv) si corregga l'errata e infondata equiparazione dei consorzi artigianali edili ai consorzi stabili;

v) si aggiungano anche i consorzi di cooperative tra gli operatori economici la cui qualificazione sarà disciplinata dal Regolamento di cui all'articolo 100, comma 4, in analogia a quanto avviene già oggi nel Regolamento 207/10, trasfuso in questo testo nell'Allegato II.12;

vi) si preveda che i requisiti di capacità tecnico-finanziaria dei consorzi tra imprese artigiane sussistano autonomamente in capo al consorzio a prescindere dai singoli requisiti delle imprese consorziate;

vii) si chiarisca che i consorzi di società cooperative e artigiani partecipano alla gara indicando una o più consorziate che eseguiranno le prestazioni, con specifica che tale affidamento dell'esecuzione alla consorziata non costituisce subappalto;

viii) si ripristini la previsione della facoltà del consorzio di sostituire la consorziata indicata come esecutrice, per atti o fatti sopravvenuti, sia in fase esecutiva sia in fase di gara, attualmente consentita dall'articolo 48, comma 7-bis;

ix) si preveda che il possesso dei requisiti di carattere generale in capo ai consorziati che prestano i requisiti sia attinente solo ai consorzi stabili, considerata la loro peculiare modalità di qualificazione (cosiddetto cumulo alla rinfusa); si mantenga l'attuale divieto di doppia partecipazione del consorziato designato (articolo

48, comma 7, del decreto legislativo n. 50 del 2016);

30) all'articolo 76, in merito alla procedura negoziata senza pubblicazione di un bando, sia soppresso il comma 6 che prevede la possibilità di applicazione della procedura in esame per nuovi lavori o servizi consistenti nella ripetizione di lavori o servizi analoghi, già affidati all'operatore economico aggiudicatario dell'appalto iniziale dalle medesime stazioni appaltanti, a determinate condizioni (conformità al progetto a base di gara e che tale progetto sia stato oggetto di un primo appalto aggiudicato secondo una procedura aperta);

31) all'articolo 91, in tema di « Domande, documento di gara unico europeo, offerte »:

i) sia previsto che nelle offerte tecniche ed economiche l'operatore economico dichiari alla stazione appaltante anche se e per quali parte della prestazione intenda avvalersi di subappalti;

ii) sia previsto uno specifico obbligo dichiarativo del titolare effettivo delle società che partecipano alle procedure di appalto;

iii) sia previsto che l'ANAC e l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia istituita presso la Banca d'Italia, collaborino scambiando informazioni ai fini dell'individuazione della titolarità effettiva del concorrente diverso dalla persona fisica. Le modalità di svolgimento della predetta collaborazione siano regolate mediante protocolli d'intesa tra le due autorità;

32) all'articolo 93, relativamente alla Commissione giudicatrice:

i) sia prevista la tempistica entro cui la commissione del concorso deve essere indicata, al fine di scongiurare il rischio che il doppio anonimato (dei concorrenti e dei giurati) possa evidenziare eventuali incompatibilità soltanto dopo il giudizio della commissione, invalidando così l'intera procedura;

ii) in merito alle agevolazioni previste sulle garanzie per la partecipazione

alla procedura d'appalto, siano ripristinate le misure destinate alla promozione della parità di genere;

33) all'articolo 94, siano inserite tra le cause di esclusione automatica di un operatore economico dalla partecipazione ad una procedura d'appalto:

i) le infrazioni contributive e retributive;

ii) le gravi infrazioni alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché agli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro;

iii) al comma 3, lettera *h*), sia sostituito il riferimento all'amministratore di fatto, che non ha una precisa connotazione giuridica, con quello di titolare effettivo;

34) all'articolo 95 siano escluse dalle cause di esclusione non automatica di un operatore economico dalla partecipazione ad una procedura d'appalto, e trasposte all'articolo 94:

i) le infrazioni contributive e retributive;

ii) le gravi infrazioni alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché agli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro;

iii) nell'ambito delle cause di esclusione non automatica disciplinate dall'articolo in esame, siano previste adeguate modifiche anche all'Allegato II.10;

35) in relazione all'attuazione degli articoli 94 e 95, sia previsto un ulteriore articolo che preveda:

i) apposite disposizioni in materia previdenziale, recuperando la definizione, attualmente vigente, delle « gravi violazioni non definitivamente accertate » in materia previdenziale di cui al sesto periodo, comma 4, dell'articolo 80 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

ii) riproduca le disposizioni di cui all'articolo 86, comma 2, lettera *b*), del decreto legislativo n. 50 del 2016, nella parte in cui individua esplicitamente nel DURC comprensivo della congruità (o ana-

loga certificazione rilasciata dalle autorità competenti di altri Stati) il mezzo di prova sufficiente della non applicabilità all'operatore economico dei motivi di esclusione di cui all'attuale articolo 80, comma 4, con riferimento ai contributi previdenziali e assistenziali. Ciò a valere sia per le violazioni gravi definitivamente accertate, di cui all'articolo 94, comma 6, del testo in esame, sia per le violazioni gravi non definitivamente accertate di cui all'articolo 95, comma 2, del testo in esame, in quanto attualmente entrambe ricomprese nel citato comma 4 dell'articolo 80 del Codice vigente;

36) all'articolo 97, in tema di « Cause di esclusione di partecipanti a raggruppamenti », all'ultimo comma, siano ricompresi, tra i soggetti disciplinati, anche i consorzi tra cooperative, specificando che per essi, differentemente dai consorzi stabili, la disciplina si applica solo alle consorziate esecutrici, in ragione della diversa modalità di qualificazione;

37) all'articolo 98, sull'illecito professionale grave, siano previste misure volte a tipizzare maggiormente l'illecito professionale; includere tra le cause di illecito professionale elementi sostanziali come l'affidamento di subappalti con ribassi ulteriori su costi della manodopera e della sicurezza;

38) all'articolo 99, in materia di verifica del possesso dei requisiti di partecipazione alla gara, sia soppresso il riferimento alla consultazione degli altri documenti allegati dall'operatore economico, nonché l'interoperabilità con la piattaforma digitale nazionale e le banche dati delle pubbliche amministrazioni;

39) all'articolo 100, in tema di requisiti di ordine speciale:

i) sia rafforzato il coinvolgimento di ANAC, nel rispetto della sua imparzialità e indipendenza e siano soppressi i riferimenti ai controlli a campione;

ii) sia previsto che il futuro regolamento introduca requisiti di qualificazione minimi per l'impresa consorziata esecutrice, proporzionati ai lavori affidati e co-

erenti con il fine di favorire l'accesso al mercato e la possibilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese;

40) all'articolo 106, in materia di garanzie per la partecipazione alla procedura:

i) sia previsto che il termine massimo di validità della garanzia prescritto dal bando di gara, comprensivo dell'eventuale rinnovo ai sensi del periodo precedente, non possa superare la durata massima dei termini della procedura;

ii) sia reintrodotta la riduzione delle garanzie per gli operatori in possesso della certificazione europea del sistema di qualità;

41) all'articolo 108, in materia di criteri di aggiudicazione degli appalti:

i) sia previsto che la stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizzi gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine, sia previsto che la stazione appaltante stabilisca un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento;

ii) sia previsto un coordinamento con le disposizioni dell'articolo 41, comma 14, del presente schema di decreto legislativo;

42) all'articolo 110, in materia di offerte anormalmente basse:

i) sia fatto riferimento esplicito ai CCNL, esplicitando il rimando all'articolo 11, comma 1, dello schema di decreto legislativo;

ii) sia inserita la previsione che al termine dei lavori i documenti siano redatti, nel caso di interventi archeologici, da archeologi qualificati ai sensi della normativa vigente;

43) all'articolo 117, in tema di garanzie definitive, sia inserita una disciplina in tema di copertura assicurativa a copertura dei rischi per errori od omissioni del pro-

getto, prevedendo che il progettista sia tenuto a produrre tale polizza generale, nonché definendone i soggetti obbligati anche alla luce delle modifiche apportate;

44) all'articolo 119, in tema di « subappalto »:

i) non sia previsto che l'esecuzione delle prestazioni affidate in sub appalto possa formare oggetto di ulteriore subappalto;

ii) al comma 16, sia previsto che l'autorizzazione della stazione appaltante per il subappalto sia rilasciata previa verifica delle disposizioni di cui ai commi 12 e 13 del medesimo articolo, e che in caso di decorrenza del termine senza che vi sia provveduto, l'autorizzazione si intende concessa fatta salva la responsabilità del RUP in caso di omessa verifica;

45) sopprimere l'articolo 134 (contratti gratuiti nel settore dei beni culturali), o comunque prevedere che restano salve le prestazioni d'opera all'interno del contratto per le quali devono essere sempre garantiti l'applicazione del principio dell'equo compenso e l'applicazione dei parametri professionali vigenti;

46) all'articolo 168, in materia di procedure di gara prevedere che le stazioni appaltanti o gli enti concedenti, nello stabilire norme e criteri oggettivi per il funzionamento del sistema di qualificazione, debbano comunque, con riferimento alle capacità tecniche e professionali necessarie, prevedere anche una valorizzazione per i professionisti non ordinistici;

47) all'articolo 174, sia considerata l'opportunità di introdurre una disposizione volta alla promozione dello strumento del partenariato pubblico privato con specifico riferimento ai progetti di trasformazione digitale;

48) all'articolo 182, in materia di Bando di concessione, sia introdotto che anche le concessioni di beni pubblici o a destinazione pubblica già in essere tengono conto delle disposizioni di cui al comma 3 entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del nuovo Codice, necessaria, an-

che al fine di non generare problematiche di natura concorrenziale tra i soggetti assegnatari di nuove concessioni a cui quindi si applicheranno le disposizioni in commento e gli attuali concessionari di beni pubblici;

49) all'articolo 185, in tema di criteri di aggiudicazione, sia previsto che tra i criteri di aggiudicazione sia inclusa anche un'esplicita clausola sociale in caso di subentro, relativa alla stabilità occupazionale e reddituale del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità;

50) all'articolo 191 « Subentro », sia previsto che l'impresa che subentra confermi l'applicazione del CCNL stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, l'applicazione delle clausole sociali ed il riconoscimento della responsabilità in solido verso i lavoratori;

51) all'articolo 193, in tema di procedura di affidamento nell'ambito della finanza di progetto:

i) sia previsto un generale divieto al concessionario uscente di risultare nuovo affidatario in qualità di promotore di una nuova procedura di *project financing*;

ii) sia introdotta una previsione che escluda l'esercizio del diritto di prelazione al verificarsi di alcune circostanze, garantendo al promotore, in ogni caso la rifusione delle spese per la predisposizione della proposta, vietandolo nel caso in cui l'offerta tecnica predisposta dal nuovo offerente abbia un punteggio di molto superiore rispetto a quello assegnato all'offerta tecnica del promotore;

52) all'articolo 222, relativo all'ANAC:

i) sia ricompreso nell'ambito del potere sanzionatorio di ANAC anche le fattispecie di cui alla lettera g), ovvero la vigilanza sul divieto di affidamento dei contratti attraverso procedure diverse rispetto a quelle ordinarie e sulla corretta applicazione della disciplina derogatoria prevista per i casi di somma urgenza e di protezione civile;

ii) sia previsto che le sanzioni amministrative pecuniarie debbano essere irrogate, da ANAC, nei confronti della stazione appaltante;

iii) sia esplicitata l'attribuzione della funzione consultiva in favore delle stazioni appaltanti e delle amministrazioni ed enti aggiudicatori da parte di ANAC in una espressa previsione normativa;

iv) sia previsto che l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di inadempimento dell'obbligo di invio dei dati alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici sia a carico dell'amministrazione tenuta all'adempimento, nella persona del legale rappresentante, invece che il RUP;

v) sia chiarito che le cause di esclusione da verificare tramite il fascicolo virtuale riguardino non solo le cause di esclusione automatica, ma anche le cause di esclusione non automatica e l'illecito professionale grave;

53) sia previsto il ripristino del vigente articolo 223 del decreto legislativo n. 50 del 2016 in materia di procedure sperimentali autorizzate dall'ANAC;

54) negli allegati:

i) sia previsto un rafforzamento del coinvolgimento di ANAC, in particolare al fine della predisposizione di clausole standard a tutela di soggetti con disabilità o svantaggiati (Allegato II.3) e dell'inserimento dei dati relativi alle modifiche dei contratti in corso di esecuzione nella banca dati nazionale dei contratti pubblici (Allegato II.14);

ii) all'Allegato I.2, dopo le parole « in caso di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo; » siano aggiunte le parole « verifica in particolare il rispetto dell'articolo 41 comma 13 e 14; »;

iii) nell'Allegato I.2, all'articolo 9, comma 1, dopo la lettera *c*), sia aggiunta una lettera che preveda: « *c-bis*) verifica prima di autorizzare lo specifico sub appalto o sub avvalimento, anche tramite il Direttore dei Lavori o altra figura individuata ai sensi dell'articolo 114, il rispetto

delle tutele e della parità di trattamento economico e normativo di cui all'articolo 119 del Codice. L'omessa verifica costituisce titolo di responsabilità »;

iv) all'Allegato I.7 renderlo coerente con la disciplina dell'articolo 41. All'articolo 5 comma 1 lettera *b*). Dopo la parola « costi » aggiungere le parole « della manodopera e »;

v) all'articolo 17 comma 1 dopo le parole « i costi della sicurezza » aggiungere le parole « e della manodopera ». All'articolo 29, aggiungere dopo il secondo capoverso le parole « I costi della manodopera sono scorporati dall'importo assoggetta al ribasso ai sensi dell'articolo 41 comma 14 »;

vi) all'articolo 31 comma 4 lettera *e*) dell'Allegato I.7. Dopo le parole « relative alla sicurezza » aggiungere le parole « e alla manodopera »;

vii) all'Allegato II.4, sia sostituito il riferimento al termine fisso di sei mesi dall'entrata in vigore del sistema di qualificazione, prevista nel comma 2 degli articoli 2 e 3 dell'Allegato, con il riferimento all'entrata in vigore del Regolamento di cui all'articolo 62, comma 3, del codice;

viii) all'Allegato II.14, sia esplicitata la possibilità che il Direttore Lavori coadiuvi il RUP specificando la subordinazione dell'autorizzazione al subappalto alla verifica del rispetto delle tutele previste dal codice;

ix) all'Allegato II.6, sia previsto che la stazione appaltante debba richiedere all'impresa quale CCNL applichi e disciplinare modelli di contratti tipo, accanto ai bandi tipo, differenziati per tipologia di appalti;

x) all'Allegato V.3, sia integrata la composizione della Cabina di Regia con i rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dal Ministero del lavoro;

xi) prevedere l'acquisizione, sin dalla fase di elaborazione del Documento di Fattibilità delle Alternative Progettuali

(DOCFAP), dei primi risultati derivanti dalla fase preliminare delle indagini archeologiche (All. I.7 art. 2 comma 4 lettera *b*); All. I.7 art. 6 comma 8 lettera *c*); All. I.8, art. 2; All. I.8, art. 4, del Codice; confermare l'operatività delle normative attualmente in vigore anche nell'Allegato I.8, art. 8, con riferimento alla validità del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2022 fino all'emanazione delle nuove norme regolamentarie previste;

xii) prevedere, all'Allegato I.8, comma 6, un ampliamento dei tempi previsti per la redazione della procedura da 90 a 120 giorni, con tempistica comunque congruente ai tempi complessivi previsti per la redazione del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica di cui all'Allegato I.7 sezione II. Inoltre, dato che le indagini connesse alle procedure relative alla procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico sono strettamente connesse ad attività operative sul terreno, è indispensabile prevedere eventuali « circostanze speciali » di sospensione, definite nella parte VI dell'esecuzione all'articolo 121 del Codice, quando non sia garantito il completamento del lavoro a regola d'arte (eventi meteorologici, occorrenze eccezionali) come previsto per altre lavorazioni affini;

xiii) ristabilire la necessaria compatibilità delle opere in progetto con le presistenze archeologiche, anche non esplicitamente vincolate, come peraltro già previsto nell'articolo 23 comma 1 lettera *g*) del decreto legislativo n. 50 del 2016;

xiv) prevedere, in generale, che la formulazione del codice richiami le più recenti norme regolamentarie che hanno puntualmente definito i livelli di qualificazione degli archeologi, così come per altre

professionalità attinenti all'ambito dei Beni Culturali, in particolare il decreto legislativo n. 110 del 2014, in conseguenza delle più aggiornate normative, che definiscono i livelli di qualificazione degli archeologi, di prevedere il riferimento alla specifica professionalità dell'archeologo nelle diverse fasi: dalla progettazione, alla realizzazione, al collaudo delle opere;

xv) il regolamento relativo alla progettazione dello scavo archeologico, dettato dall'Allegato II.18, si ritiene debba essere riferito a tutte le tipologie di scavi archeologici, essendo l'acquisizione dei dati e l'eventuale tutela e valorizzazione di quanto rinvenuto implicito nel concetto stesso di indagine archeologica, indipendentemente dalle finalità che l'hanno determinata. È necessario infine ribadire come ogni intervento di prevalente merito scientifico debba essere affidato a imprese in possesso di requisiti specifici;

55) fermo restando il termine del 31 marzo 2023 per la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del testo in esame, sia verificata la possibilità presso le competenti sedi europee di prevedere un periodo transitorio per l'acquisto dell'efficacia delle nuove disposizioni del codice appalti che sia compatibile con gli impegni assunti con il PNRR e che non pregiudichi l'erogazione dei relativi fondi. Sia prevista la conferma della norma transitoria del codice vigente che prevede che i progetti delle cosiddette Infrastrutture strategiche, già inserite negli strumenti programmatori approvati ai sensi della legge n. 443 del 2001 e per i quali la procedura di VIA è già iniziata al momento dell'entrata in vigore del nuovo codice appalti, siano approvati secondo la disciplina previgente (articoli 182, 183, 184 e 185 del decreto legislativo n. 163 del 2006).