



IPPASO Centro Studi Italiano

Via Tagliamento, 76

00198, Roma – C.F. 96560050583

info@ippasocentrostudi.it

<http://www.ippasocentrostudi.it>

CORRETTIVO CODICE APPALTI

CAMERA DEI DEPUTATI

**Commissione VIII Ambiente,
Territorio e Lavori Pubblici**

03 dicembre 2024

MEMORIE

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

(A. G. n. 226)

Sommario

PREMESSA.....	4
ARTICOLO 226-BIS.....	4
TUTELE LAVORISTICHE	5
<i>Articolo 204 del codice attuale</i>	5
<i>Chiarimento nell'articolo 41 attuale, non effettuato nelle modifiche allo stesso articolo del Correttivo</i>	5
<i>Costi della manodopera</i>	6
<i>Allegato I.01 difficoltà oggettive nell' individuare il contratto collettivo di riferimento</i>	6
FASE DI GARA.....	8
<i>Avvalimento "premiante"</i>	8
<i>Illecito professionale</i>	8
<i>Contratti di importi inferiori alle soglie europee</i>	9
<i>Principio di rotazione</i>	10
PROGETTAZIONE, DIREZIONE LAVORI E COLLAUDO	12
<i>Requisiti di capacità economica e finanziaria</i>	12
<i>Approvazione del progetto esecutivo</i>	13
DIGITALIZZAZIONE BUILDING INFORMATION MODELING (BIM) E APPALTI PUBBLICI: DAL CORRETTIVO 2024 AGLI STANDARD APERTI.....	13
<i>Sviluppare standard aperti e interoperabili</i>	13
<i>Figure professionali BIM</i>	14
<i>Sviluppare protocolli standardizzati per la validazione dei modelli digitali</i>	14
PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP)	15
FASE ESECUTIVA DEL CONTRATTO DI APPALTO.....	16
<i>Varianti</i>	16
<i>Errori nella progettazione esecutiva</i>	17
<i>Diminuzione o incremento dell'importo contrattuale</i>	17
<i>Premialità e penalità</i>	17
<i>Collaudo</i>	17
SUBAPPALTO.....	18
<i>Subappalto a cascata</i>	18
CONSORZI.....	18
REVISIONE DEI PREZZI ED EQUILIBRIO CONTRATTUALE	19
COLLEGGIO CONSULTIVO TECNICO.....	20
QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI.....	21
EQUO COMPENSO	23
GARANZIE.....	23
CONCLUSIONI.....	24

PREMESSA

La legge 21 giugno 2022, n. 78 ha conferito al Governo la delega a adottare uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici; in attuazione della predetta delega, il Governo ha emanato il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, “*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1, comma 4 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al governo in materia di contratti pubblici*” (di seguito, Codice). Il Governo ha ritenuto di avvalersi della facoltà, consentita dalla delega, di apportare al Codice le correzioni e integrazioni rese necessarie al fine di sistematizzare in modo compiuto e la materia disciplinata, nel rispetto dei principi contenuti nella delega.

Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Codice (di seguito Correttivo) rappresenta un ulteriore passo verso la razionalizzazione e semplificazione della disciplina dei contratti pubblici, tenendo conto delle esigenze degli attori del settore in merito a talune difficoltà applicative e interpretative, degli interventi di autorità terze e delle richieste europee di modifica anche al fine di evitare procedure di infrazione della Commissione europea. Tuttavia, vi sono perplessità derivanti da alcune modifiche che si vogliono apportare e mancano talune proposte di modifica sulle quali il Parlamento aveva avviato la discussione.

Più in particolare, nel Correttivo le tematiche principali si possono così riassumere:

- 1) Articolo 226-bis. (Disposizioni di semplificazione normativa) nel correttivo
- 2) Tutele lavoristiche
- 3) Fase di gara
- 4) Progettazione, direzione lavori e collaudo
- 5) Digitalizzazione
- 6) Partenariato Pubblico Privato
- 7) Fase esecutiva del contratto di appalto
- 8) Subappalto
- 9) Consorzi
- 10) Revisione prezzi
- 11) CCT (Collegio Consultivo Tecnico)
- 12) Qualificazione delle stazioni appaltanti
- 13) Equo compenso
- 14) Garanzie

ARTICOLO 226-BIS

Come noto, il Codice è stato definito “*autoesecutivo*”, cioè immediatamente applicabile senza necessità di regolamenti, linee-guida o altri strumenti: grazie alla previsione che molti allegati

avrebbero avuto valenza legislativa in prima applicazione e regolamentare a regime è stata possibile da subito una piena conoscenza dell'intera disciplina.

Orbene, tra le disposizioni introdotte dal Correttivo si annovera l'art.226 bis:

- il comma 1 rinvia ad uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 con i quali possono essere abrogati e sostituiti gli allegati I.3 e II.12
- il comma 2 introduce la stessa opzione anche per i regolamenti da adottarsi ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 17 della legge n. 400 del 1988, in aderenza a quanto già autorizzato con riferimento ai singoli allegati.
- Il comma 3 riguarda quegli allegati per i quali il Codice aveva rinviato, in fase attuativa di prima modifica, a meri decreti di natura non regolamentare.

Ciò posto, si esprime preoccupazione riguardo agli effetti che potrebbero conseguire dalla delegificazione; andrebbero monitorate costantemente le modifiche apportate dalle Amministrazioni coinvolte: la loro proliferazione aveva già messo a dura prova gli operatori economici con l'emanazione del Codice del 2016.

Se si vuole rendere le procedure il più snelle e lineari possibile, le circostanze esigono che gli allegati rimangano di natura legislativa: è bene ricordare che la materia degli appalti pubblici, richiede un alto profilo di stabilità.

TUTELE LAVORISTICHE

Articolo 204 del codice attuale

Appare necessaria e opportuna la revisione di alcune disposizioni su cui il Correttivo dovrebbe intervenire: **all'articolo 204, comma 6, lettera e)**, in tema di contraente generale è indicato che il bando di gara e il contratto stabiliscono *“le misure idonee a prevenire tentativi di infiltrazione e condizionamento mafiosi e i relativi costi, non sottoposti a ribasso d'asta”*. **Appare chiaro che sono confluite nello stesso comma disposizioni separate, e che predetti costi non sottoposti a ribasso debbano essere riferiti alla manodopera.**

Chiarimento nell'articolo 41 attuale, non effettuato nelle modifiche allo stesso articolo del Correttivo

Si segnala, inoltre, una serie di incongruenze nelle definizioni e nell'impostazione concettuale delle tutele lavoristiche, non risolte nelle modifiche all'articolo 41 del Codice apportate dal Correttivo. Mentre all'art. 41 comma 14 è previsto che *“Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.”* il comma 13 prevede *“Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo (costo medio secondo il Correttivo) del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici*

definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative” non si comprende per quale motivo il “costo del lavoro” delle forniture non trovi corrispondenti tutele a quelle applicate alla manodopera nei servizi e nei lavori e perché lo scorporo operi solo nei settori del lavoro e dei servizi.

Costi della manodopera

Assodato che i costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, ma che resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare una più efficiente organizzazione aziendale, ne deriva il paradosso che l'importo assoggettato a ribasso potrebbe comprendere i costi della manodopera. Su tale tematica vertono numerosi contenziosi per cui sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore nel Correttivo.

Allegato I.01 difficoltà oggettive nell' individuare il contratto collettivo di riferimento

L'art. 41 è strettamente correlato con all'art.11 che merita di essere qui ricordato nella sua vigente formulazione: *“Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente”* e ancora: *“Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente”*.

Il Correttivo sul punto offre un aggiornamento della disciplina con l'introduzione dell'allegato I.01, che si colloca nell'ottica di fornire alle stazioni appaltanti una regolamentazione dei criteri e delle modalità di scelta del contratto collettivo, e di fornire delle linee guida per la verifica delle dichiarazioni di equivalenza delle tutele o dell'indicazione da parte dell'operatore economico di un diverso contratto collettivo.

Ebbene, “la pezza appare peggiore del buco”: in primo luogo la libertà d'impresa include la facoltà di organizzare il servizio in modo efficiente per ridurre i costi e migliorare la competitività ed è in tale prospettiva che bisogna tutelare le scelte organizzative degli operatori economici, bilanciando i diritti dei lavoratori e le altre esigenze di tutela costituzionalmente garantite. Le prerogative dei lavoratori devono essere infatti considerate insieme ad altre esigenze di tutela: appare chiaro che l'allegato *de quo* si è prefigurato necessario anche in virtù di questo principio, ma il tentativo risulta maldestro.

Diciamo subito che **esistono difficoltà oggettive nell' individuare il contratto collettivo di riferimento** e che non si tiene adeguatamente conto della pluralità di situazioni in campo (differenti categorie SOA in un medesimo appalto, attività prevalente esercitata dall'impresa, ATI di imprese che applicano contratti diversi ecc.), ma al di là di queste considerazioni riguardanti le opzioni metodologiche, bisogna provare per un attimo a immedesimarsi nella malcapitata stazione appaltante. Essa dovrebbe studiare mesi per comprendere quale contratto indicare in sede di gara e successivamente - nella sventurata ipotesi in cui un operatore economico dovesse indicare un

contratto differente - dovrebbe confrontare questa sequela di parametri indicati nell' allegato I.01 e cioè la seguente lunghissima serie: retribuzione tabellare annuale, indennità di contingenza, elemento distinto della retribuzione (EDR), eventuali mensilità aggiuntive, eventuali ulteriori indennità previste, disciplina concernente il lavoro supplementare, clausole relative al lavoro a tempo parziale, disciplina del lavoro straordinario con particolare riferimento ai limiti massimi, disciplina compensativa relativa alle festività soppresse, durata del periodo di prova, durata del periodo di preavviso, durata del periodo di comporta in caso di malattia e infortunio, disciplina dei casi di malattia e infortunio con particolare riferimento al riconoscimento di eventuali integrazioni delle relative indennità, disciplina relativa alla maternità e alle indennità previste per l'astensione obbligatoria e facoltativa dei genitori, monte ore di permessi retribuiti, disciplina relativa alla bilateralità, previdenza integrativa, sanità integrativa.

Tutto ciò per stabilire se effettivamente il contratto indicato possa o non possa andare bene, e concludere che nel 99% dei casi, il CCNL non può essere considerando equivalente, poiché a fronte dei richiamati parametri è ben difficile che tale verifica possa dare esito positivo. Piuttosto, gli stessi sembrano espressione della volontà di scoraggiare gli operatori a indicare un contratto differente, con buona pace della libertà di impresa. Per altro verso si rileva che in determinate circostanze e per specifiche attività detti parametri potrebbero essere del tutto insufficienti al fine di stabilire una reale e concreta equivalenza.

Tanto premesso, la circostanza impone di fare una più attenta riflessione sulla portata dei poteri/doveri attribuiti al RUP, a cui è chiesto - in qualche modo - di sostituirsi al giudice del lavoro o quanto meno di avere delle competenze non pertinenti alla propria funzione.

È appena il caso di ricordare che, alla data del 31 dicembre 2023, risultavano depositati al CNEL 1033 CCNL e che altrettanto corposo è l'elenco dei codici ATECO.

Probabilmente bisognerebbe riportare il fenomeno a una dimensione più semplice. Non dovrebbero forse avere tutti i lavoratori pari dignità ed equo trattamento?

L'applicazione di un determinato contratto collettivo non dovrebbe essere imposta dalla *lex specialis* di gara alle imprese concorrenti; tale tematica merita di non essere confinata nel ristretto ambito del Codice e di trovare risposta in più attente politiche del lavoro da un lato volte a uniformare tutti i CCNL a dei principi fondamentali e irrinunciabili, dall'altro orientate al controllo sostanziale del trattamento dei lavoratori al fine di reprimere il lavoro in nero e assicurare la reale conformità a quanto stabilito dai CCNL.

Stabilire delle specifiche soglie a cui applicare le clausole sociali.

Ulteriori rilievi vanno mossi nei confronti delle clausole sociali da inserire nei bandi: in esse, infatti, non si tiene conto dell'importo dei lavori e nei criteri premiali dell'allegato di riferimento vengono utilizzati parametri che le microimprese potrebbero difficilmente rispettare.

Per meglio comprendere la situazione, basta pensare a un appalto di lavori edili di importo inferiore a euro 150.000 a cui un'impresa dotata di un organico composto da due/tre dipendenti decida di partecipare. L'operatore economico in questione troverebbe nel bando clausole obbligatorie per garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato, le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate (dove per svantaggiate

sono da intendersi: invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354).

Lo stesso operatore potrebbe trovare come requisito premiante l'aver nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali.

Il caso di specie mette a fuoco, non solo quanto le imprese più grandi in quanto dotate di maggiori risorse economiche e di un'ampia struttura possano essere avvantaggiate - con conseguente alterazione della normale concorrenza- ma soprattutto come in tal modo venga di fatto preclusa la possibilità di partecipazione e di crescita a quelle microimprese che costituiscono un segmento numeroso e fondamentale del nostro sistema produttivo. **Si suggerisce di stabilire delle specifiche soglie a cui applicare le clausole sociali.**

FASE DI GARA

Avvalimento “premiante”

Il Correttivo modifica l'art. 104 comma 12, stabilendo che “*Nei soli casi in cui l'avvalimento sia finalizzato a migliorare l'offerta, non è consentito che partecipino alla medesima gara l'impresa ausiliaria e quella che si avvale delle risorse da essa messe a disposizione, salvo che quest'ultima non dimostri in concreto, su richiesta della stazione appaltante, che non sussistono collegamenti tali da ricondurre la presentazione dell'offerta ad uno stesso centro decisionale*”. **Una siffatta disposizione presta il fianco a controverse giudiziarie con evidenti ripercussioni negative,** perché le offerte facilmente potrebbero essere riconducibili a un unico centro decisionale, e anche qualora non lo fossero, è difficile stabilire come dimostrare il contrario.

Illecito professionale

Non sono condivisibili le novità introdotte in tema di illeciti professionali. Secondo le nuove disposizioni, è grave illecito professionale anche l'applicazione delle penali di cui all'articolo 126, comma 1, in misura pari o superiore al 2 per cento dell'ammontare netto contrattuale. **Nel caso in cui la committente imponga una penale, spesso l'impresa esecutrice la contesta e la questione si definisce solo al termine di un lungo processo: l'applicazione della penale quale metodo di giudizio per stabilire l'illecito professionale è ingiusta.** Frequentemente le Stazioni Appaltanti minacciano di imporre penali per evitare che l'impresa esecutrice faccia valere alcuni suoi diritti e l'applicazione non dovrebbe avere efficacia per la partecipazione agli appalti.

Oltretutto, ci preme rammentare che l'art. 27 della Costituzione afferma che l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva, quindi bisognerebbe superare la rilevanza delle misure cautelari e del rinvio a giudizio per individuare le condotte che costituiscono gravi illeciti professionali.

Contratti di importi inferiori alle soglie europee

Una delle principali novità riguarda la possibilità per le stazioni appaltanti di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e/o concessione o di riservarne l'esecuzione a piccole e medie imprese, si tratta di una facoltà conforme al diritto europeo, e che risponde alle richieste di vari operatori.

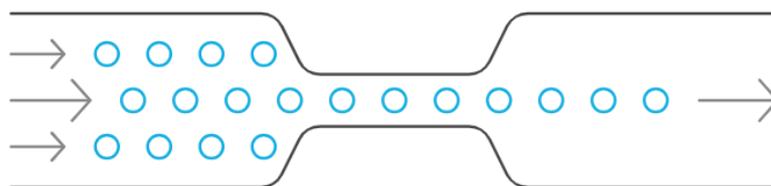
In ambito di procedure di gara, vorremmo però soffermarci su alcune criticità del Codice per cui non sono stati previsti interventi significativi da parte del Correttivo.

Il contesto normativo attuale ha introdotto una serie di disposizioni tese a razionalizzare e modernizzare il settore degli appalti pubblici, perseguendo obiettivi di trasparenza, legalità e concorrenza. Tuttavia, le modifiche introdotte, sebbene ispirate a principi condivisibili, si scontrano con la realtà operativa delle Pubbliche Amministrazioni, soprattutto a livello locale.

Nonostante l'intenzione di semplificare e velocizzare le procedure per appalti di valore ridotto, l'effetto pratico è stato di rendere queste procedure altrettanto complicate quanto quelle per gli appalti sopra soglia. Il linguaggio normativo eccessivamente tecnico e l'incertezza interpretativa derivante dalla continua produzione cambiamenti hanno prodotto un effetto controintuitivo: anziché accelerare i processi, li hanno resi più lenti e tortuosi.

Le **principali criticità** emerse possono essere così sintetizzate:

- a) **Frammentazione delle fonti normative**, la grande mole di giurisprudenza sul tema, nonché i numerosi pareri e chiarimenti emanati da diverse autorità, pur mirati a chiarire aspetti specifici, ha finito per ingenerare confusione nei funzionari pubblici, specialmente negli enti locali. La Pubblica Amministrazione, già gravata da limitate risorse umane e competenze tecniche, si trova spesso paralizzato dalla mole di adempimenti richiesti e dalle difficoltà interpretative delle disposizioni vigenti.
- b) **Incremento dei tempi e difficoltà di attuazione delle procedure semplificate** nonostante l'intento di ridurre la burocrazia, il timore di incorrere in sanzioni per errori formali o interpretativi porta molti funzionari ad adottare un atteggiamento prudente, dilatando i tempi per la conclusione delle procedure. Questo è particolarmente evidente in contesti locali, dove la scarsità di personale specializzato aggrava ulteriormente il problema. L'art. 50, che prevede procedure semplificate per appalti sottosoglia, mantiene un livello di complessità che rende difficile l'applicazione pratica di tali disposizioni. L'interpretazione delle norme risulta spesso ambigua, portando i funzionari a ricorrere a consulenze esterne, con un conseguente aumento dei costi amministrativi.



La complessità delle norme ritarda i processi

Alla luce delle criticità evidenziate, proponiamo una serie di interventi correttivi che potrebbero essere inclusi nel decreto in discussione, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle procedure di appalto pubblico.

- a) **Revisione delle procedure sottosoglia** con riduzione degli adempimenti previsti e maggiore trasparenza in riferimento alla procedura di cui al comma 1, lettera c), dell'articolo 50 procedura negoziata senza bando; al fine di evitare possibili abusi dell'istituto. Ad eccezione dai casi in cui viene attivata per ragioni di estrema urgenza, appare opportuno prevedere che **la stazione appaltante garantisca un'adeguata pubblicità preventiva all'adozione di tale metodologia di affidamento, ivi compresa la pubblicazione a stampa se del caso,** bilanciando l'eventuale aggravio di adempimenti e costi per le stazioni appaltanti con i minori rischi di contenzioso. Semplificare significa eliminare il superfluo, non eliminare passaggi necessari per il buon andamento delle procedure.
- b) **Chiarezza nelle definizioni** il testo normativo dovrebbe essere semplificato, riducendo il ricorso a tecnicismi che richiedono interpretazioni complesse, e fornendo glossari e chiarimenti ufficiali direttamente nel decreto, riducendo così la necessità di ulteriori linee guida e pareri.
- c) **Riduzione della frammentazione normativa** tramite l'unificazione delle linee guida o l'adozione di un Testo Unico operativo, che raccolga tutte le interpretazioni e i chiarimenti in un documento unico aggiornato periodicamente, e l'istituzione di un portale unico per la Pubblica Amministrazione che includa tutta la documentazione, i modelli procedurali standardizzati, e che sia accessibile a tutte le stazioni appaltanti.
- d) **Formazione e supporto agli enti locali** attraverso l'istituzione di corsi sulle novità del Codice dei Contratti Pubblici.

Principio di rotazione

Il principio di rotazione è stato introdotto nell'articolo 49 del Codice dei Contratti Pubblici come misura per prevenire pratiche anticoncorrenziali e favorire una maggiore apertura del mercato. Tuttavia, l'applicazione troppo rigida di questo principio sta generando effetti distorsivi che finiscono per compromettere uno degli obiettivi primari della normativa: l'economicità e l'efficienza della spesa pubblica. In molti casi, infatti, le Pubbliche Amministrazioni si sono trovate costrette a escludere gli operatori che, pur avendo fornito servizi di qualità a costi competitivi, non potevano essere nuovamente selezionati per ragioni legate al rispetto formale del principio di rotazione determinando un impatto negativo sulla continuità dei servizi e sui piccoli comuni.

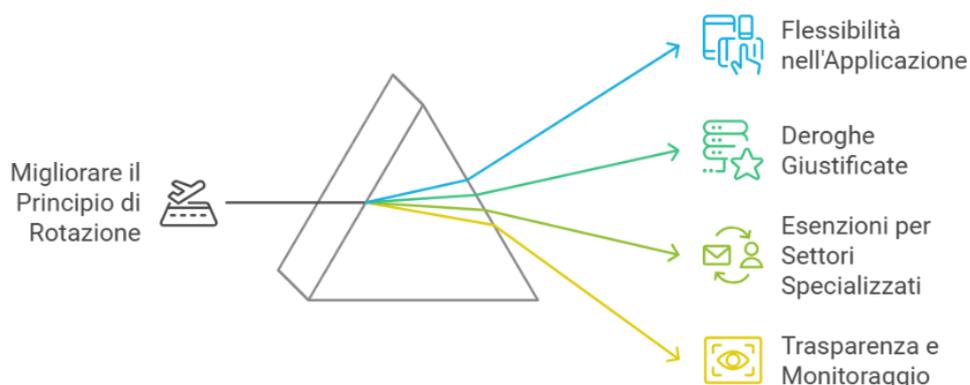


Equilibrio tra Rotazione ed Efficienza nei Contratti Pubblici

Il Correttivo all'art. 49 ha rafforzato il concetto già espresso al comma 4 prevedendo che *“in casi motivati, con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto”*.

Per risolvere le criticità legate al principio di rotazione e garantire un equilibrio tra la necessità di apertura del mercato e l'efficienza della spesa pubblica, **si chiede di prevedere un'esenzione parziale dall'applicazione del principio di rotazione per i settori che richiedono competenze altamente specialistiche o che presentano un numero limitato di operatori qualificati** - e al contempo promuovere l'uso di strumenti digitali e piattaforme di e-procurement per facilitare la gestione delle deroghe e delle eccezioni, migliorando la tracciabilità delle decisioni.

Migliorare l'Efficienza degli Appalti Pubblici



PROGETTAZIONE, DIREZIONE LAVORI E COLLAUDO

Requisiti di capacità economica e finanziaria

Il Correttivo si propone di modificare l'articolo 100 che attualmente richiede, in relazione alle procedure di aggiudicazione di appalti di servizi e forniture, la dimostrazione dei requisiti di partecipazione prendendo a riferimento i tre anni precedenti la data del bando. Più nello specifico, la nuova formulazione stabilisce che *“per le procedure di aggiudicazione di appalti di servizi e forniture, le stazioni appaltanti possono richiedere agli operatori economici quale requisito di capacità economica e finanziaria un fatturato globale non superiore al doppio del valore stimato dell'appalto, maturato nei migliori tre anni degli ultimi cinque anni precedenti. In caso di procedure di aggiudicazione suddivise in pluralità di lotti, salvo diversa motivata scelta della stazione appaltante, il fatturato è richiesto per ciascun lotto. Le stazioni appaltanti possono, altresì, richiedere agli operatori economici quale requisito di capacità tecnica e professionale di aver eseguito negli ultimi dieci anni dalla data di indizione della procedura di gara contratti analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati”*. Tale modifica è accolta favorevolmente. **Sarebbe ulteriormente migliorativo estendere al decennio anche il tempo di riferimento per la maturazione del fatturato globale.**

Contratto di progettazione

Un aspetto importante disciplinato dal Correttivo riguarda i contratti di progettazione di cui all'articolo 41 del Codice che devono includere clausole atte a definire le responsabilità del progettista per errori o omissioni che dovessero compromettere o comunque determinare effetti negativi sulla realizzazione dell'opera. È vietato includere patti che escludano o limitino la responsabilità del progettista per tali errori o omissioni: malgrado il malcontento dei progettisti appare più che opportuno che il progettista si assuma la piena responsabilità per errori incidenti sulla realizzazione dell'opera, sebbene dal nostro punto di vista maggiore responsabilità dovrebbe essere attribuita a coloro che hanno svolto la verifica finalizzata ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute negli elaborati progettuali.

Collaudatore e direttore dei lavori

Di contro, si segnala che il Correttivo dovrebbe intervenire sulle nomine del collaudatore e del direttore lavori i quali secondo il Codice devono appartenere al personale della stessa amministrazione o al personale di altre amministrazioni pubbliche e che - in linea di massima - non possono essere esterni. Lo svolgimento interno della direzione lavori e soprattutto del collaudo rischiano di non poter avvenire secondo principi di correttezza, terzietà e imparzialità. **Concentrare in mano alla pubblica amministrazione l'intero ciclo di controllo può comportare un iniquo trattamento degli operatori economici o comunque una non ottimale gestione; è auspicabile che tali figure vengano individuate tra professionisti al di sopra delle parti.**

Sarebbe opportuna una modifica all'articolo 114 del Codice per evidenziare un ruolo di garante dell'esecuzione dei lavori da porre in capo al direttore dei lavori, prevedendo che esso sia preposto anche al controllo di tutte le specifiche tecniche risultanti dall'esito della gara.

Approvazione del progetto esecutivo

Il Correttivo propone alcune modifiche in relazione al progetto di fattibilità tecnica-economica. In particolare, è previsto che contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti, possano essere affidati sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica semplificato costituito da:

- a) relazione generale;
- b) computo estimativo dell'opera;
- c) elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste;
- d) piano di sicurezza e di coordinamento, finalizzato alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri, ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché in applicazione dei vigenti accordi sindacali in materia. Stima dei costi della sicurezza.

L'esecuzione di tali lavori può prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo.

Mentre la semplificazione degli elaborati appare pienamente condivisibile, non appare altrettanto corretta, senza ulteriori specificazioni, la possibilità di realizzare le opere in assenza di un progetto esecutivo. Ebbene, bisogna tener presente che esistono manutenzioni ordinarie o straordinarie che, nel loro insieme e per le caratteristiche specialistiche, richiedono un maggior livello di approfondimento; indipendentemente da questo, si sottolinea la necessità che il PFTE assuma la valenza del progetto esecutivo, in quanto dovrebbe essere sufficiente per la realizzazione dell'opera in tutte le sue parti, altrimenti diventa elevato il rischio di contenzioso in fase esecutiva.

Al fine di migliorare l'intero iter degli appalti di lavori, proponiamo un approccio diverso alla progettazione, che punti alla sostanza invece che alla forma, quindi con meno adempimenti e relazioni, ma con un maggior approfondimento per quanto riguarda gli elaborati grafici, le interferenze e la redazione del computo metrico.

Chi deve realizzare un'opera la realizza prima di tutto tenendo conto di quanto rappresentato graficamente e con l'aspettativa che il computo metrico contenga e remunerati tutti gli elementi necessari alla realizzazione dell'opera, e purtroppo invece si trova di fronte a una condizione di non esatta corrispondenza: ed è proprio questo a generare la maggior parte dei contenziosi.

DIGITALIZZAZIONE BUILDING INFORMATION MODELING (BIM) E APPALTI PUBBLICI: DAL CORRETTIVO 2024 AGLI STANDARD APERTI

Sviluppare standard aperti e interoperabili

La gestione informativa digitale nel settore delle costruzioni sta attraversando una fase di significativa trasformazione normativa. Sebbene il correttivo rappresenti un passo avanti, si renderanno necessari

ulteriori aggiornamenti normativi. L'aspetto tecnico più immediato della riforma riguarda l'ambiente di condivisione dei dati (ACDAT), con l'eliminazione dell'obbligo di utilizzare questa piattaforma già nella fase di gara. Questa modifica, pur semplificando le procedure nell'immediato, evidenzia la **necessità di sviluppare nel prossimo futuro standard aperti e interoperabili che garantiscano la neutralità tecnologica**. Il settore delle costruzioni non può permettersi di rimanere intrappolato in ecosistemi proprietari che potrebbero creare pericolosi monopoli tecnologici nelle piattaforme BIM.

Figure professionali BIM

Un elemento cruciale che emerge dall'analisi del Correttivo riguarda le figure professionali BIM. La norma stabilisce che questi ruoli dovrebbero essere ricoperti preferibilmente da dipendenti interni, anche a tempo determinato, con la possibilità di ricorrere a professionisti esterni quando necessario. Tuttavia, per rendere efficace questa disposizione, sarà fondamentale avviare una capillare campagna informativa e formativa, coinvolgendo attivamente gli operatori del settore nella definizione degli standard operativi.

Il testo introduce modifiche sostanziali anche nella determinazione delle soglie di applicazione, portando il limite a 2 milioni di euro per l'obbligatorietà del BIM dal primo gennaio 2025 (modifica all'articolo 43 del Codice). Questo cambiamento si accompagna a una nuova metodologia di calcolo basata sulla stima parametrica del valore del progetto. Proprio quest'ultimo aspetto evidenzia l'urgente necessità di modernizzare i prezziari regionali, introducendo processi automatizzati e standardizzati che tengano conto delle nuove metodologie di gestione informativa. L'integrazione dei prezziari con i sistemi BIM potrebbe portare a una determinazione più accurata e dinamica dei costi, riflettendo meglio le realtà del mercato e le specificità territoriali.

Per quanto riguarda l'offerta di gestione informativa, il Correttivo ne definisce più chiaramente contenuti e struttura, specificando che deve illustrare i flussi informativi nella catena di fornitura e le interazioni con i processi decisionali. Questa precisazione, seppur importante, dovrà essere supportata dalla creazione di standard condivisi, sviluppati di concerto con gli addetti ai lavori, per garantire una vera interoperabilità tra diversi sistemi e piattaforme.

Sviluppare protocolli standardizzati per la validazione dei modelli digitali

Il tema della prevalenza contrattuale viene mantenuto nell'impianto esistente, stabilendo che in caso di incongruenze tra modelli informativi ed elaborati tradizionali, prevalgono questi ultimi (modifica all'allegato I.9 del Codice). Questa disposizione, pur necessaria nella fase di transizione, suggerisce l'importanza di sviluppare nel prossimo futuro protocolli standardizzati per la validazione dei modelli digitali, permettendo loro di assumere progressivamente maggiore rilevanza giuridica. Particolare attenzione merita l'aspetto del collaudo e della direzione lavori, dove viene introdotto l'obbligo di una relazione specialistica sulla modellazione informativa. Questa novità evidenzia l'importanza di sviluppare metriche e standard di valutazione condivisi, che dovranno essere definiti attraverso un processo partecipativo coinvolgendo tutti gli stakeholder del settore.

L'approccio alla digitalizzazione emerge anche nelle modifiche all'Allegato I.9, che definisce le regole per l'implementazione della gestione informativa digitale. Il documento supera la visione

puramente strumentale della modellazione digitale per abbracciare una prospettiva più ampia di gestione dei processi. Tuttavia, per realizzare pienamente questo obiettivo, sarà necessario sviluppare linee guida operative che traducano i principi normativi in prassi concrete, sempre mantenendo l'attenzione sulla neutralità tecnologica e l'interoperabilità. Il Correttivo conferma inoltre la possibilità di valorizzare aspetti specifici della gestione informativa nelle procedure di affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Questa disposizione acquisirà maggiore efficacia quando sarà supportata da prezziari regionali modernizzati e automatizzati, capaci di interfacciarsi con i sistemi BIM per fornire valutazioni economiche più precise e aggiornate.

La transizione verso una gestione sempre più digitale dei processi costruttivi richiederà nei prossimi anni un'evoluzione normativa che garantisca non solo l'innovazione tecnologica, ma anche la tutela della concorrenza e dell'accessibilità. **L'obiettivo dovrà essere quello di creare un ecosistema digitale aperto e standardizzato, dove le piccole e medie imprese possano operare senza barriere tecnologiche, e dove i prezziari regionali possano integrarsi compiutamente con i processi di gestione informativa. Solo attraverso questo approccio inclusivo e standardizzato si potrà realizzare una vera trasformazione digitale del settore delle costruzioni pubbliche.**

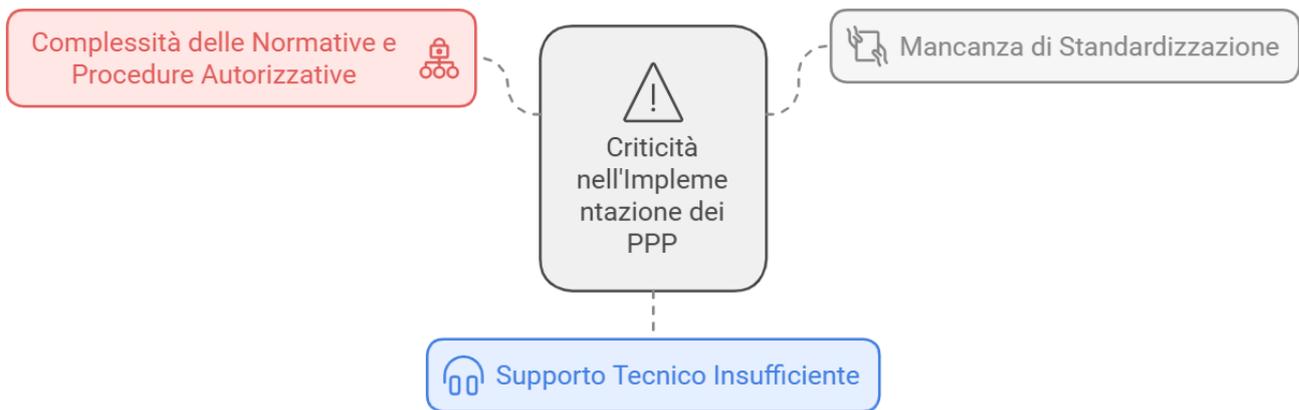
PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP)

L'attuale Codice riconosce il partenariato pubblico-privato (PPP) come uno strumento chiave per promuovere la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato, al fine di accelerare la realizzazione di opere pubbliche e servizi di interesse generale. Tuttavia, nonostante l'importanza di tali strumenti, la loro effettiva implementazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni si scontra con numerose difficoltà che ne limitano il potenziale impatto.

Nonostante il Codice preveda specifiche disposizioni per il ricorso ai PPP (artt. 174-175) del D.lgs. 36/2023, che ne disciplina i principi generali, la complessità delle normative di riferimento e delle procedure costituisce un ostacolo significativo alla diffusione di questo strumento. Le Pubbliche Amministrazioni si trovano spesso disorientate di fronte a iter procedurali articolati che richiedono valutazioni di congruità e verifiche di sostenibilità economico-finanziaria, con il risultato di allungare i tempi e dissuadere i potenziali partner privati dall'investire in progetti di PPP.

Molte Pubbliche Amministrazioni, soprattutto a livello locale, non dispongono delle competenze tecniche necessarie per gestire i progetti di PPP.

L'assenza di standardizzazione delle clausole contrattuali per i PPP e la mancanza di modelli di partenariato chiari e uniformi generano un elevato grado di incertezza. Questa frammentazione normativa, unita a differenze interpretative tra le diverse stazioni appaltanti, comporta ritardi nell'avvio dei progetti e dissuade gli operatori privati, che percepiscono un rischio giuridico e finanziario eccessivo: su tale punto il Correttivo è finalmente intervenuto introducendo la predisposizione di contratti-tipo in materia di partenariato pubblico-privato da parte del DIPE, di concerto con l'ANAC.



In materia di PPP, il Correttivo prevede modifiche rilevanti, inoltre l'Articolo 193 "Procedura di affidamento" mediante finanza di progetto è stato oggetto di integrale riformulazione.

In primo luogo, è stata operata una distinzione tra le procedure di finanza di progetto ad iniziativa pubblica e ad iniziativa privata; in secondo luogo, sono stati previsti meccanismi volti ad assicurare la concorrenza e il rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità, attraverso una procedimentalizzazione sia della fase di valutazione delle proposte sia della fase dell'affidamento. Purtroppo, **nonostante i buoni intenti, la procedura risulta tortuosa e poco comprensibile in diversi passaggi; si rendono quindi necessari alcuni correttivi:**

- **miglioramento della chiarezza normativa;**
- **introduzione di meccanismi di garanzia pubblica** per i progetti di PPP che coinvolgono investimenti in settori strategici, come infrastrutture sostenibili, energie rinnovabili e mobilità verde, riducendo così il rischio percepito dagli operatori privati;
- **agevolazioni fiscali per le imprese che partecipano a progetti di PPP,** soprattutto in ambiti che riguardano la transizione ecologica e la digitalizzazione dei servizi pubblici.

FASE ESECUTIVA DEL CONTRATTO DI APPALTO

Varianti

Il Correttivo contempla un'apprezzabile integrazione in tema di varianti in corso d'opera, annoverando espressamente tra le circostanze imprevedibili:

- a) le esigenze derivanti da nuove leggi o regolamenti;
- b) gli eventi naturali straordinari e imprevedibili e i casi di forza maggiore o i rinvenimenti imprevisi o non prevedibili con la dovuta diligenza nella fase di progettazione;
- c) le difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non prevedibili dalle parti.

Errori nella progettazione esecutiva

Invece, si ravvedono criticità nella disposizione secondo cui le stazioni appaltanti verificano in contraddittorio con il progettista e l'appaltatore errori o omissioni nella progettazione esecutiva tali che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera o la sua futura utilizzazione e individuano tempestivamente soluzioni esecutive coerenti con il principio del risultato (modifica all'art. 120 del Codice). In primo luogo, il progettista potrebbe ritenere, contrariamente all'opinione della stazione appaltante o dell'operatore economico, che non ci sia errore da parte sua; in secondo luogo, quand'anche il progettista ammettesse tale errore, **per l'individuazione di soluzioni esecutive dovrebbe essere consultato anche il Direttore dei Lavori e l'operatore economico dovrebbe avere potere di veto sulle soluzioni proposte.**

Diminuzione o incremento dell'importo contrattuale

Sempre per quanto attiene la fase esecutiva si propone di modificare l'attuale disposizione che ammette un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino ad un quinto dell'importo contrattuale (art. 120, c.8 del Codice). Una gestione errata di queste questioni può causare danni economici che portano al fallimento delle piccole e medie imprese. È essenziale bilanciare la corretta gestione degli appalti con la fragilità finanziaria delle imprese, **limitando le variazioni delle prestazioni contrattuali al 10% dell'importo contrattuale.**

Premialità e penalità

Sono inoltre sono state rafforzate **le premialità** e le penali applicabili agli operatori economici rispettivamente per **accelerazioni** o ritardi nell'esecuzione dell'opera (art. 126 del Codice); in particolare, per quanto riguarda il premio di accelerazione è stata prevista l'obbligatorietà di inserimento di tale clausola. ebbene comprendiamo le ragioni di tale disposizione e sebbene il premio sia legato alla conformità dell'esecuzione, **tale previsione** che va ragionevolmente richiesta per bandi PNRR o per altri bandi con scadenze stringenti, **se applicata in modo indiscriminato a tutti gli appalti - e quindi anche a quelli in cui non se ne ravvisa una reale necessità- rischia di generare una "corsa all'ultimazione" dei lavori che va a discapito della qualità dell'esecuzione, soprattutto nei casi in cui ab origine sono previsti tempi ristretti.**

Collaudo

Il correttivo modifica l'articolo 116 del Codice sul Collaudo senza toccare una delle principali richieste delle imprese e cioè che sarebbe opportuno ridurre da sei mesi a quattro mesi i termini del collaudo finale o di ogni altra verifica prevista, quanto meno per le opere che non siano di rilevante importanza, al fine di consentire la sollecita liquidazione di quanto dovuto all'appaltatore, ai sensi dell'articolo 125, comma 7, del Codice, nonché dello svincolo della cauzione definitiva di cui all'articolo 117 del Codice e delle riserve previste dall'articolo 1669 del codice civile.

SUBAPPALTO

Il Correttivo favorisce la partecipazione alle procedure di affidamento delle piccole e medie imprese, poiché interviene sul comma 2 dell'articolo 119 del Codice prevedendo che i contratti di subappalto debbano essere stipulati, in misura non inferiore al 20% delle prestazioni subappaltabili, con piccole e medie imprese, salvo nelle ipotesi in cui la natura o l'oggetto del contratto ovvero la struttura del mercato di riferimento non ne consentano il rispetto. L'obbligo di inserimento delle clausole di revisione dei prezzi nei contratti di subappalto serve a garantire che anche i subappaltatori beneficino degli aggiornamenti che l'appaltatore non si arricchisca indebitamente.

La modifica al comma 20 dell'art.119 apportata dal Correttivo prevede che le stazioni appaltanti rilascino i certificati necessari per la partecipazione e la qualificazione all'appaltatore, scomputando dall'intero valore dell'appalto il valore e la categoria di quanto eseguito attraverso il subappalto: ora è stato specificato che i relativi certificati possono essere utilizzati dai soli subappaltatori per ottenere o rinnovare l'attestazione di qualificazione. **Pur ritenendo corretto che ai subappaltatori vengano rilasciati i certificati per le prestazioni eseguite, non può essere corretto escludere interamente l'appaltatore in quanto, pur non realizzando concretamente l'opera, ne rimane responsabile nei confronti della stazione appaltante.**

Subappalto a cascata

Si segnala che sarebbe necessario regolare la possibilità di ricorrere al subappalto a cascata. Anche se il legislatore è tenuto ad agire all'interno dei paletti imposti dall'Unione Europea, è importante **evitare un uso improprio dell'istituto del subappalto, limitando il ricorso al subappalto a cascata al secondo livello, con autorizzazione preventiva della stazione appaltante ed escludendo ulteriori subaffidamenti per i contratti non qualificabili come subappalto.**

CONSORZI

Tra gli aspetti che destano maggiori preoccupazioni c'è la modifica apportata dal Correttivo all'art. 67 del Codice in materia di Consorzi.

Il regime attuale stabilisce che i consorzi stabili partecipano alle gare pubbliche di lavori utilizzando i requisiti di capacità tecnica e finanziaria delle imprese consorziate, sia per accreditarsi alle gare che per ottenere la qualificazione SOA. Possono eseguire i lavori direttamente o tramite consorziati senza che ciò costituisca subappalto. Questo regime favorisce la partecipazione delle piccole e medie imprese alle gare pubbliche, che altrimenti sarebbero escluse. Anche la consolidata giurisprudenza amministrativa conferma questa interpretazione, sostenendo l'ammissibilità del "cumulo alla rinfusa", quindi si può certamente affermare che questo sia un principio cardine e tradizionale del consorzio.

Il Correttivo interviene in senso contrario a quella che è l'impalcatura dei consorzi stabili, prevede infatti che per gli appalti di lavori, i requisiti di capacità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento siano posseduti e comprovati dagli stessi attraverso le seguenti modalità:

1) sulla base dei requisiti posseduti in proprio dal consorzio;

2) sulla base dei requisiti posseduti dalle singole imprese consorziate designate per l'esecuzione delle prestazioni;

3) sulla base dei requisiti posseduti dalle singole imprese consorziate non designate per l'esecuzione del contratto, mediante avvalimento ai sensi dell'articolo 104.

Non è a nostro avviso condivisibile che un consorzio debba qualificarsi in base ai requisiti delle consorziate non designate per l'esecuzione del contratto ricorrendo all'avvalimento ai sensi dell'art. 104 del Codice quando invece dovrebbe essere sufficiente il cumulo alla rifusa. Questo perché non vi sarebbe differenza alcuna tra un operatore economico singolo che utilizza l'avvalimento e un consorzio stabile che opera congiuntamente nel settore dei contratti pubblici per almeno cinque anni con una struttura comune.

La proposta di modifica non solo renderebbe difficile la partecipazione alle gare per i consorzi stabili, richiedendo la formalizzazione di un rapporto di avvalimento tra il consorzio e una consorziata non designata, ma sarebbe in contrasto con tutto l'impianto normativo ivi inclusi i criteri di qualificazione SOA essendo previsto che *“ai fini del rilascio o del rinnovo dell'attestazione di qualificazione SOA, i requisiti di capacità tecnica e finanziaria sono posseduti e comprovati dai consorzi sulla base delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate”*.

REVISIONE DEI PREZZI ED EQUILIBRIO CONTRATTUALE

All'articolo 59 del Codice (Accordi quadro) il Correttivo introduce il comma 5-bis che recita *“Quando l'esecuzione dell'accordo quadro non garantisce il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, è sempre fatta salva, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera b), la possibilità per l'appaltatore di invocare la risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta.”* Riteniamo che tale disposizione sia molto importante e che tuteli pienamente gli operatori economici in caso di sopravvenienze straordinarie e imprevedibili che determinano una sostanziale alterazione dell'equilibrio contrattuale.

L'attuale formulazione non disciplina adeguatamente fattispecie contrattuali specifiche quali sono i contratti di durata pluriennale ad esecuzione continuata o periodica. Il Correttivo è intervenuto ampiamente sulla **revisione dei prezzi**, ma non è andato incontro alle richieste del settore, più specificatamente viene stabilito che l'importo revisionale liquidabile è nella misura dell'80 per cento del valore eccedente la variazione del 5 per cento (art. 60), tale previsione, seppur chiarificatrice dei dubbi sollevati sull'argomento, si colloca in senso diametralmente opposto a quanto richiesto dagli operatori economici; **il 5% diventa a tutti gli effetti una franchigia espunta dal recupero con conseguente e consistente danno agli operatori economici**. Inoltre, è stato introdotto l'allegato II.2-bis “Modalità applicative delle clausole di revisione dei prezzi”, un corposo e troppo complesso allegato, che mediante una serie di formule e tabelle, fornisce gli elementi per l'individuazione degli indici e prevede una lunga serie di regole tra cui:

- l'obbligo di revisione dei prezzi anche per il subappalto e/o subfornitore;
- per gli appalti dei lavori viene indicato come momento di riferimento per il calcolo il provvedimento di aggiudicazione;
- la revisione automatica da parte della stazione appaltante, anche in assenza di istanza di parte;

- l'applicazione della revisione non costituisce modifica del contratto in corso di esecuzione ai sensi dell'articolo 120 del Codice;
- per gli appalti l'applicazione ai lavori di nuova costruzione, nonché ai lavori di manutenzione ordinaria (si chiede di inserire anche i lavori di manutenzione straordinaria).

COLLEGGIO CONSULTIVO TECNICO

L'articolo 215 del Codice disciplina l'istituto del Collegio Consultivo Tecnico (CCT), che serve a risolvere eventuali dispute tra committente e appaltatore in modo tempestivo per garantire l'esecuzione corretta del contratto di appalto.

La novella introdotta con il Correttivo modifica il campo di azione dei collegi consultivi tecnici, stabilendo come obbligatoria la costituzione del collegio per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche, incluse quelle realizzate tramite contratti di concessione o di partenariato pubblico privato, di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea, escludendone, in tal modo, l'istituzione obbligatoria per tutti i contratti di forniture e servizi, in relazione ai quali, l'eventuale attivazione viene rimessa alla esclusiva volontà delle parti.

Nei casi di iscrizione di riserve, di proposte di variante e in relazione ad ogni altra disputa o controversia che insorga durante l'esecuzione di un contratto di lavori di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea, è obbligatoria l'acquisizione del parere o di una determinazione del collegio. Se le parti convengono che le determinazioni del collegio possano assumere natura di lodo contrattuale ai sensi dell'art. 808-ter c.p.c., è preclusa l'esperibilità dell'accordo bonario per la decisione sulle riserve. La possibilità che la pronuncia del collegio consultivo tecnico assuma natura di lodo contrattuale è esclusa nei casi in cui è richiesto il parere sulla risoluzione, sulla sospensione coattiva o sulle modalità di prosecuzione dei lavori.

Il collegio consultivo tecnico deve essere costituito prima dell'avvio dell'esecuzione o comunque non oltre dieci giorni da tale data. L'inottemperanza ovvero il ritardo nella costituzione del CCT, nel caso di affidamenti superiori alla soglia di rilevanza europea, è valutabile sia ai fini della responsabilità dirigenziale ed erariale. L'insediamento deve avvenire alla presenza dei legali rappresentanti delle parti.

Il collegio consultivo tecnico è formato, da tre componenti, o cinque in caso di motivata complessità dell'opera e i componenti del collegio possono essere scelti dalle parti di comune accordo, ovvero le parti possono concordare che ciascuna di esse nomini uno o due componenti, e che il terzo o il quinto componente, con funzioni di presidente, sia scelto dai componenti di nomina di parte. Nel caso in cui le parti non trovino un accordo sulla nomina del presidente, egli è designato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per le opere di interesse nazionale, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano o dalle città metropolitane per le opere di rispettivo interesse.

Ebbene, tale previsione implica una spesa fissa a cui dovrà corrispondere un aumento nei quadri economici di gara, ma soprattutto non è in grado di garantire un giudizio imparziale: **salvo intesa tra le parti nella nomina del presidente (ipotesi ben remota), i componenti del collegio sono numericamente sbilanciati sul lato Pubblico, con evidente posizione di svantaggio degli operatori economici che devono quasi soggiacere alla PA senza poter far valere in modo pieno la propria posizione.**

In conclusione, pur ritenendo utile poter utilizzare strumenti atti a favorire la risoluzione, in via stragiudiziale, delle controversie andrebbero individuati meccanismi che possano garantire la giusta imparzialità.

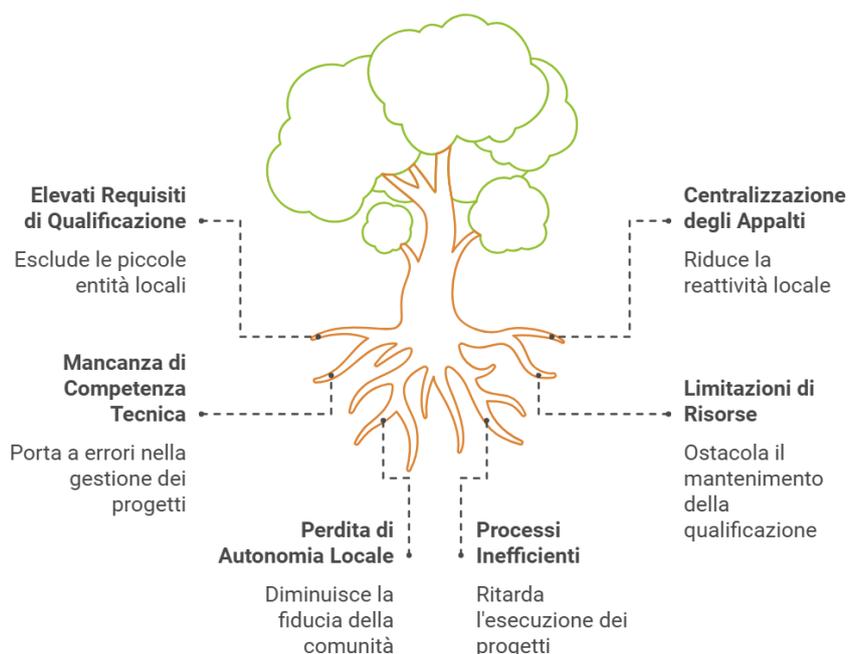
QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

Il meccanismo di qualificazione delle stazioni appaltanti, previsto dal D.Lgs. 36/2023 e disciplinato dagli articoli 62 e seguenti, è stato concepito con l'obiettivo di assicurare che solo enti dotati delle necessarie competenze possano gestire procedure di gara, garantendo una gestione più efficiente e trasparente degli appalti pubblici. Tuttavia, l'attuazione di tali disposizioni ha generato numerose difficoltà, soprattutto per gli enti locali di minori dimensioni, che rischiano di essere esclusi dal sistema a causa delle loro limitate risorse.

L'attuale disciplina sulla qualificazione richiede alle stazioni appaltanti di soddisfare requisiti specifici in termini di competenze, dotazione organica, esperienza pregressa e capacità tecnico-organizzativa. Tuttavia, molti enti locali, in particolare i piccoli comuni, non dispongono delle risorse umane e finanziarie necessarie per ottenere e mantenere la qualificazione richiesta.

L'impossibilità di qualificarsi spinge molti piccoli comuni a dover rinunciare alla gestione diretta delle gare, delegandole a centrali di committenza o enti sovraordinati. Questo comporta una perdita di autonomia decisionale e rischia di allontanare le procedure di appalto dalle specifiche esigenze del territorio. Il ricorso obbligato a centrali di committenza sovraccaricate può dilatare i tempi di espletamento delle gare, con impatti negativi sulla realizzazione di progetti locali, specialmente quelli relativi a opere pubbliche di interesse urgente.

Sfide nella Qualificazione delle Stazioni Appaltanti Pubbliche



Il Correttivo introduce molteplici modifiche, volte fra l'altro a contribuire al rispetto degli impegni assunti in sede di adozione del PNRR, tra le quali:

- requisiti flessibili per la qualificazione relativa alla fase di esecuzione;
- nuovi requisiti premianti e incentivi per le stazioni appaltanti non qualificate che scelgono di avvalersi delle stazioni appaltanti qualificate per affidamenti anche al di sotto delle soglie obbligatorie di qualificazione;
- ampliamento dell'offerta formativa e consentendo a soggetti privati di erogare corsi per migliorare la professionalizzazione delle stazioni appaltanti.

Elementi come l'incentivazione e il miglioramento della formazione potrebbero lievemente attenuare alcune difficoltà, tuttavia, le modifiche apportate non sono grado di risolvere le problematiche sopra evidenziate.

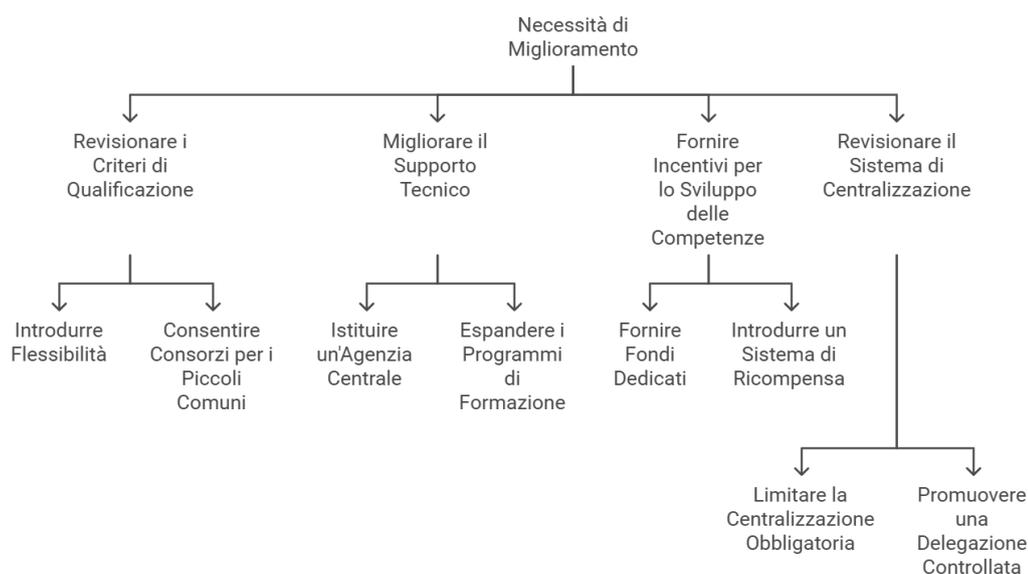
Per affrontare le criticità rilevate e favorire una gestione più efficace degli appalti pubblici, si propongono le seguenti misure:

a) Revisione dei criteri di qualificazione per le stazioni appaltanti locali

- Introdurre una maggiore flessibilità nei requisiti per i piccoli comuni e gli enti locali, riducendo il livello di complessità per la qualificazione. In particolare, si potrebbe prevedere una qualificazione semplificata per gli enti che gestiscono prevalentemente appalti di modesta entità o specifici settori di intervento (es. manutenzione ordinaria).
- Prevedere la possibilità per i piccoli comuni di consorziarsi per ottenere la qualificazione come stazione appaltante unica, condividendo risorse e competenze senza perdere il controllo sui progetti locali.

b) Potenziamento del supporto tecnico-specialistico

- Istituire un'agenzia centrale che fornisca supporto tecnico e consulenza giuridica agli enti locali nella predisposizione delle gare, con particolare attenzione agli appalti più complessi. Questo centro di competenza dovrebbe fornire assistenza diretta per la stesura dei bandi, la gestione delle offerte e la supervisione dei contratti.



- Ampliare i programmi di formazione, anche attraverso l'uso di piattaforme di e-learning.

c) **Revisione del sistema di centralizzazione delle gare favorendo la delega controllata** da parte di enti più grandi verso quelli locali, garantendo che i progetti rimangano ancorati alle esigenze territoriali.

EQUO COMPENSO

Un ambito estremamente dibattuto e sentito riguarda la disciplina dell'equo compenso. Dopo l'entrata in vigore della legge n. 49 del 20 maggio 2023, sono emersi orientamenti contrastanti sulla sua applicabilità ai contratti pubblici. Il Correttivo tenta di fare una sintesi tra l'applicazione principi sulla concorrenza e quelli sull'equo compenso sulle prestazioni professionali.

Le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei contratti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo nel rispetto dei seguenti criteri:

1. per il 65% dell'importo da porre a base di gara l'elemento relativo al prezzo assume la forma di un prezzo fisso;
2. ammettendo ribassi solo per il restante 35%, fino a un limite del 30% per il punteggio economico.

Per i contratti dei servizi di ingegneria e di architettura affidati ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera b), (affidamento diretto) i corrispettivi determinati secondo le modalità dell'Allegato I.13 possono essere ridotti in percentuale non superiore al 20 per cento.

La soluzione proposta rappresenta un buon passo in avanti al fine di trovare una conciliazione tra interessi contrapposti ed entrambi degni di tutela, ma sul punto probabilmente il legislatore dovrà ritornare in futuro in quanto non è una problematica di immediata risoluzione.

GARANZIE

In tema di garanzie per la partecipazione alle procedure, è stato puntualizzato dal Correttivo che la riduzione del 20% per il possesso delle certificazioni previste dal Codice è cumulabile con quella del 10% prevista in caso di utilizzo di una fideiussione, emessa e firmata digitalmente, gestita mediante ricorso a piattaforme operanti con tecnologie basate su registri distribuiti; per i contratti di importo inferiore alle soglie europee è stata prevista espressamente la non applicabilità delle riduzioni previste dall'articolo 106, comma 8, del Codice, e degli incrementi dell'articolo 117, comma 2, del Codice.

Il correttivo non tocca l'articolo 117 Garanzie definitive», rispetto alle quali **sarebbe da eliminare la cauzione del 2 per cento prevista per gli Accordi quadro (AQ)** e rivalutare la congruità generale di tutte le forme di cauzione o fideiussione a «garanzia definitiva» in capo all'appaltatore aggiudicatario dell'accordo quadro, in quanto tali previsioni possono creare allo stesso una immobilizzazione di risorse che non trova giustificazione. La sottoscrizione del contratto dell'AQ non conferisce alcun diritto dell'aggiudicatario a vederselo onorato in tutta la sua compiutezza. Si è più

volte verificata la circostanza in cui scadenza alla validità triennale o quadriennale cui è proiettato l'accordo quadro, non è stato maturato alcun contratto applicativo.

CONCLUSIONI

Si propone un approccio strutturale che riduca la complessità normativa e che fornisca strumenti concreti per agevolare l'attuazione delle disposizioni.

Il successo di un Codice degli appalti non risiede solo nella sua capacità di assicurare trasparenza e legalità, ma anche nella sua applicabilità concreta e operativa. Gli interventi proposti mirano a creare un quadro normativo più snello e funzionale, che possa effettivamente supportare i soggetti coinvolti nel perseguimento dei propri obiettivi, senza penalizzare l'efficienza operativa nell'ottica di bilanciare la necessità di apertura del mercato con l'esigenza di garantire qualità, continuità e ottimizzazione dei costi, per le amministrazioni e per i settori che richiedono competenze specialistiche.



Proposte di miglioramento

I Consiglieri
Il Presidente
Pierluigi Fusco

