

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Variazione nella composizione della Commissione	357
Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Atto n. 226 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	357
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	362
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere del gruppo MoVimento Cinque Stelle</i>)	371
ALLEGATO 3 (<i>Proposta alternativa di parere del gruppo Partito Democratico – Italia Democratica e Progressista</i>)	383

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, e all'articolo 231 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di cancellazione dal pubblico registro automobilistico di veicoli fuori uso sottoposti a fermo amministrativo. C. 805 Gaetana Russo e abb. (<i>Parere alla IX Commissione</i>) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	360
ALLEGATO 4 (<i>Parere approvato</i>)	394

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

Sulla missione nei cantieri della strada statale Basentana presso lo svincolo di Pisticci	360
ALLEGATO 5 (<i>Relazione</i>)	395
Sulla partecipazione di una delegazione della Commissione alla COP29 di Baku	361
ALLEGATO 6 (<i>Relazione</i>)	397

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Confartigianato imprese e CNA – Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa sulle tematiche concernenti i regimi di responsabilità estesa del produttore nella gestione dei rifiuti nel settore tessile	361
Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Cobat Tessile – Consorzio italiano per la raccolta, il trattamento e l'avvio a recupero di prodotti tessili giunti a fine vita sulle tematiche concernenti i regimi di responsabilità estesa del produttore nella gestione dei rifiuti nel settore tessile	361

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 17 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Mauro ROTELLI. — Inter-

viene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Tullio Ferrante.

La seduta comincia alle 16.45.

Variazione nella composizione della Commissione.

Mauro ROTELLI, *presidente*, comunica che per il gruppo FdI è entrato a far parte della Commissione Salvatore Caiata, in sostituzione del deputato Tommaso Foti, Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione.

La Commissione prende atto.

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

Atto n. 226.

(Seguito dell'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 10 dicembre 2024.

Mauro ROTELLI, *presidente*, ricorda che nella seduta del 10 dicembre è stata acquisita la disponibilità del Governo ad attendere l'espressione del parere della Commissione fino alla giornata odierna considerato che il termine è scaduto l'11 dicembre scorso.

Dario IAIA (FDI), *relatore*, anche a nome della relatrice, onorevole Mazzetti, formula una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 1*).

Mauro ROTELLI, *presidente*, avverte che sono state presentate le proposte alternative di parere da parte dei gruppi Movimento Cinque Stelle e Partito democratico (*vedi allegati 2 e 3*). Invita quindi il rappresentante del Governo ad esprimersi sulle proposte di parere.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE condivide con la proposta di parere favorevole con osservazioni dei relatori ed esprime parere contrario sulle proposte alternative

di parere presentate dai gruppi di opposizione.

Agostino SANTILLO (M5S) rivolge una richiesta di chiarimenti al rappresentante del Governo sulle ragioni per le quali nell'altro ramo del Parlamento è stato votato un parere sul provvedimento in esame contenente delle condizioni mentre alla Commissione Ambiente della Camera è stato formulato un parere contenente unicamente delle osservazioni, facendo notare che alcune delle condizioni poste al Senato sono ritenute condivisibili dal gruppo di appartenenza e stigmatizzando che la Commissione Ambiente non possa impegnare l'Esecutivo nemmeno sulle stesse condizioni formulate al Senato. Nel rilevare la differenza sostanziale tra le condizioni e le osservazioni, auspica che il Governo recepisca alcune delle suddette condizioni al momento della stesura del decreto legislativo correttivo. Sottolinea come la proposta alternativa di parere del gruppo Movimento 5 Stelle contenga delle condizioni volte a recepire i temi emersi dal ciclo di audizioni svoltosi in Commissione. Con riferimento al massimo ribasso nell'aggiudicazione dei contratti per servizi di ingegneria e architettura, ritiene inadeguata la soglia del 35 per cento e ne suggerisce la riduzione al 20 per cento. Relativamente al tema del *building information modeling* (BIM), auspica l'estensione dell'obbligo per stazioni appaltanti ed enti concedenti di adottare strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni per progetti con importi superiori a 500 mila euro. In materia di appalto integrato, sottolinea la necessità di limitarne l'utilizzo a ipotesi di effettiva necessità e utilità, giustificate dal prevalente contenuto tecnologico dei lavori. Quanto al meccanismo di revisione dei prezzi, pur riconoscendo che alcune osservazioni sono state recepite nella proposta dei relatori, propone una modifica come condizione volta a prevedere che la soglia oltre la quale scatta la revisione è pari al 2 per cento e che la liquidazione sia incrementata al 90 per cento dell'intera variazione. Richiama inoltre l'attenzione sulla questione delle tempistiche per la revisione dei prezzi, suggerendo di prendere come

riferimento il momento della sottoscrizione del contratto o il centottantesimo giorno dalla scadenza del termine per la presentazione delle offerte.

Passando al tema dei consorzi, evidenzia l'importanza di mantenere l'attuale formulazione dell'articolo 67 del Codice, come richiesto da più parti nel corso delle audizioni. In merito al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sottolinea la necessità di prevedere un limite massimo del 30 per cento per il punteggio economico. Sul subappalto, ritiene che lo stesso non debba superare il secondo livello, al fine di evitare il cosiddetto subappalto a cascata. In relazione alle polizze assicurative per errori o omissioni nella redazione del progetto, solleva criticità riguardo all'assenza di previsioni per i casi in cui aggiornamenti dei prezzi di mercato, richiesti dal RUP a seguito di rallentamenti non imputabili al progettista, possano comportare un considerevole incremento dell'importo dei lavori, determinando un onere aggiuntivo per il progettista al di fuori del vincolo contrattuale. Conclude manifestando perplessità sull'osservazione presente nella proposta dei relatori in merito alla possibilità per la stazione appaltante di modificare il contratto in corso d'opera, senza una nuova procedura di affidamento, per contratti inerenti alle forze armate. Preannuncia, pertanto, il voto contrario del gruppo di appartenenza sulla proposta di parere dei relatori.

Chiara BRAGA (PD-IDP), pur ringraziando i relatori per la disponibilità, osserva che, seppur nel rispetto dell'autonomia dei due rami del Parlamento, emerge un'anomalia nel fatto che il parere formulato al Senato contenga delle condizioni, mentre presso la Commissione Ambiente della Camera ci si limiti a osservazioni, peraltro formulate in maniera blanda. Reputa, pertanto, opportuno un chiarimento in merito alle ragioni per cui il Governo manifesti posizioni difformi tra Camera e Senato.

Dario IAIA (FDI), *relatore*, nel sottolineare l'autonomia dei due rami del Parla-

mento, prende atto del parere formulato al Senato, che non può condizionare le decisioni che deve assumere la Commissione, e fa presente che il rappresentante del Governo ha testé concordato con la proposta di parere favorevole con osservazioni dei relatori.

Chiara BRAGA (PD-IDP), intervenendo sull'ordine dei lavori, rivolge una richiesta di ulteriori chiarimenti al rappresentante del Governo.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE, nel far presente che presso l'8ª Commissione del Senato non era presente alcun rappresentante del Governo e che pertanto non può fornire elementi in merito al parere approvato dal Senato, rammenta di aver condiviso la proposta di parere favorevole con osservazioni.

Chiara BRAGA (PD-IDP), nel prendere atto della risposta del sottosegretario, rileva come il Governo abbia una posizione ambigua e non unitaria. Sottolinea che, qualora le condizioni contenute nel parere formulato al Senato non fossero recepite dal Governo, vertendo sul mancato rispetto dei principi di delega, quest'ultimo sarebbe tenuto a fornire adeguate motivazioni. Nel merito, evidenzia come, sul tema della revisione dei prezzi, emerga una palese incoerenza tra le dichiarazioni del Governo e la sua posizione, disattendendo un'esigenza espressa con chiarezza dalle imprese.

Ritiene altresì estremamente rilevante il tema dei contratti collettivi, oggetto di osservazione nella proposta di parere dei relatori, e denuncia la posizione ambigua assunta dall'Esecutivo nei due rami del Parlamento. Reputa che l'orientamento espresso dalla maggioranza presso la Commissione Ambiente della Camera stia avallando una posizione che contribuisce a indebolire i meccanismi di contrattazione collettiva, favorendo una concorrenza al ribasso tra imprese e un conseguente affievolimento delle tutele garantite ai lavoratori. Sottolinea, inoltre, come tale problematica fosse emersa in maniera univoca nel corso del ciclo di audizioni e avrebbe

potuto rappresentare un tema su cui costruire un punto di convergenza. Ritiene pertanto che si tratta di un'occasione mancata e prende atto del fatto che nella revisione della normativa dei contratti pubblici si introducono disposizioni pericolose che stravolgono il sistema di rappresentanza delle relazioni industriali. Si tratta, a suo avviso, di un'occasione mancata da parte della Commissione di affrontare e approfondire tale tematica evidenziando delle criticità che sarebbe stato opportuno veicolare nell'interlocuzione con il Governo. Nel constatare la mancanza di argomentazioni approfondite alle richieste di chiarimento avanzate e l'assenza di un confronto reale su questi temi, evidenzia come l'atteggiamento delle forze di maggioranza di fatto impedisca alla Commissione di esercitare il ruolo che le sarebbe spettato per ragioni, a suo avviso, riconducibili all'indisponibilità del Governo all'accoglimento di tali rilievi. Conclude ribadendo l'incoerenza tra le dichiarazioni del Governo e la posizione effettivamente assunta, nonché la scarsa attenzione rivolta agli *stakeholder* intervenuti nel ciclo di audizioni che hanno rappresentato numerose criticità.

Marco SIMIANI (PD-IDP), intervenendo in dichiarazione di voto, osserva come sullo schema di decreto in esame vi siano grandi aspettative, considerata l'importanza del provvedimento per il sistema dei contratti pubblici. Nel ricordare che il decreto introduce un elevato numero di modifiche e integrazioni alla normativa sui contratti pubblici, rammenta l'atteggiamento di disponibilità tenuto dal gruppo di appartenenza durante l'*iter*, sottolineando come molti dei temi ricorrenti emersi nel ciclo di audizioni non abbiano trovato adeguato spazio nella proposta di parere formulata dai relatori. Dà conto, inoltre, dei punti di divergenza tra il parere approvato al Senato e la proposta di parere dei relatori, con particolare riferimento al tema della revisione dei prezzi, rimarcando la differenza sostanziale tra le condizioni formulate nell'altro ramo del Parlamento e le osservazioni contenute nel parere formulato alla Camera. Evidenzia, inoltre, come il Governo non sia stato in grado di espri-

mere una posizione univoca nei due rami del Parlamento, sollevando perplessità sul punto di caduta del provvedimento in esame, soprattutto in considerazione della prossima riunione della Cabina di regia. Conclude sottolineando l'importanza cruciale del Codice dei contratti pubblici per il Paese, in particolare per quanto riguarda i temi della trasparenza e della concorrenza. Ritiene che le criticità evidenziate non siano state adeguatamente affrontate e, per tali motivi, preannuncia il voto contrario del gruppo di appartenenza sulla proposta di parere dei relatori.

Agostino SANTILLO (M5S), intervenendo in dichiarazione di voto, auspica che il Governo possa procedere, su alcune tematiche di particolare rilevanza, ad accogliere alcune delle condizioni già espresse nel parere approvato al Senato.

Massimo MILANI (FDI), nel sottolineare l'importante lavoro svolto in Commissione Ambiente sul provvedimento in esame, evidenzia come sia stato condotto un approfondito e attento esame, nonostante nella proposta di parere formulata dai relatori siano state presentate osservazioni e non condizioni. A titolo esemplificativo, richiama l'attenzione riservata ai temi della contrattazione e dei contratti equivalenti che è affrontata in ben quattro punti del parere che contiene più di cinquanta osservazioni. Rileva, inoltre, che l'intervento corposo sul Codice dei contratti pubblici non rappresenti un'anomalia, essendo esso previsto dalla stessa legge di delega che fa riferimento a uno o più decreti legislativi. Nel rammaricarsi per la scelta dei deputati dei gruppi di opposizione di non astenersi dal voto considerata la comunanza di interesse delle tematiche affrontate nel parere, preannuncia il voto favorevole del gruppo Fratelli d'Italia sulla proposta di parere formulata dai relatori.

Piergiorgio CORTELAZZO (FI-PPE), nel rammentare le numerose modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici nel corso degli anni, osserva come non sia irriuale che le Commissioni di Camera e

Senato esprimano posizioni differenti, sottolineando che l'obiettivo ultimo resta quello di migliorare il provvedimento in esame, tenendo conto dei temi emersi nel corso del ciclo di audizioni. Rileva, in particolare, come il meccanismo di revisione dei prezzi rappresenti un ambito con ulteriori margini di miglioramento, ma fa presente che alcuni interventi auspicati non sono accoglibili per ragioni di carattere finanziario, evidenziando come, in presenza di tali motivazioni, la differenza tra una condizione e un'osservazione risulti, di fatto, marginale. Nel segnalare che è già accaduto in passato che il Governo non abbia accolto condizioni per ragioni di carattere finanziario e nell'esprimere piena fiducia nell'operato dei relatori e del Governo, invita a uno sforzo condiviso tra le forze politiche per individuare punti di convergenza su ulteriori modifiche, pur mettendo in guardia dai rischi di un continuo stravolgimento della normativa in materia di contratti pubblici, che crea incertezze e difficoltà operative per gli enti locali, le imprese e i professionisti. Per tali ragioni, preannuncia il voto favorevole del gruppo di appartenenza sulla proposta di parere formulata dai relatori.

Mauro ROTELLI, *presidente*, avverte che, in caso di approvazione della proposta di parere favorevole con osservazioni formulate dai relatori, risulteranno precluse le proposte di parere alternativo.

La Commissione approva la proposta di parere con osservazioni dei relatori.

La seduta termina alle 17.20.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 17 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Mauro ROTELLI. Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Tullio Ferrante.

La seduta comincia alle 17.20.

Modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, e all'articolo 231 del decreto

legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di cancellazione dal pubblico registro automobilistico di veicoli fuori uso sottoposti a fermo amministrativo.

C. 805 Gaetana Russo e abb.

(Parere alla IX Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 27 novembre 2024.

Mauro ROTELLI, *presidente*, ricorda che nella seduta di mercoledì 27 novembre è stata svolta la relazione introduttiva. Invita pertanto la relatrice a formulare la proposta di parere.

Martina SEMENZATO (NM(N-C-U-I)M-CP), *relatrice*, formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 4*).

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 17.25.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Martedì 17 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Mauro ROTELLI.

La seduta comincia alle 17.30.

Sulla missione nei cantieri della strada statale Bassetana presso lo svincolo di Pisticci.

Mauro ROTELLI, *presidente*, ricorda che lo scorso 21 ottobre, una delegazione della Commissione ha effettuato una missione di studio nei cantieri della strada statale Bassetana presso lo svincolo di Pisticci. Fa presente che è stata predisposta una relazione sullo svolgimento di tale missione, che sarà allegata al resoconto della Commissione (*vedi allegato 5*).

La Commissione prende atto.

Sulla partecipazione di una delegazione della Commissione alla COP29 di Baku.

Mauro ROTELLI, *presidente*, ricorda che una delegazione della Commissione ha partecipato ai lavori della 29a sessione della Conferenza delle Parti (COP29) relativa alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, che si è svolta a Baku (Azerbaijan) dall'11 al 22 novembre 2024. Fa presente che, con riferimento agli esiti della missione, è stata predisposta una relazione che sarà allegata al resoconto della Commissione (*vedi allegato 6*).

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle 17.40.

AUDIZIONI INFORMALI

Martedì 17 dicembre 2024.

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Confartigianato imprese e CNA – Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa sulle tematiche concernenti i regimi di responsabilità estesa del produttore nella gestione dei rifiuti nel settore tessile.

L'audizione informale è stata svolta dalle 17.40 alle 17.50.

Audizione informale, in videoconferenza, di rappresentanti di Cobat Tessile – Consorzio italiano per la raccolta, il trattamento e l'avvio a recupero di prodotti tessili giunti a fine vita sulle tematiche concernenti i regimi di responsabilità estesa del produttore nella gestione dei rifiuti nel settore tessile.

L'audizione informale è stata svolta dalle 17.50 alle 18.

ALLEGATO 1

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

PARERE APPROVATO

La VIII Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (atto n. 226);

premesso che l'articolo 1, comma 4, settimo periodo, della legge delega 21 giugno 2022, n. 78, stabilisce che, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può apportarvi le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui al medesimo articolo 1;

considerati gli elementi informativi acquisiti nel corso dell'ampia attività conoscitiva svolta dalla VIII Commissione nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni recanti iniziative normative volte ad apportare modifiche al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, d'ora in avanti codice, nonché nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione sullo schema di decreto e attraverso i contributi pervenuti dai vari soggetti interessati pubblici e privati;

rilevato che:

l'articolo 30 del codice si riferisce espressamente alla possibilità dell'uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici e diversi articoli dello schema di decreto legislativo in esame intervengono su disposizioni del codice in materia di digitalizzazione delle procedure;

non risulta oggetto di correzioni o integrazioni l'articolo 39 del Codice, il quale

continua a prevedere l'inserimento nel documento di economia e finanza (DEF) dell'elenco delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale deliberato dal Consiglio dei ministri sebbene il DEF appaia destinato ad essere sostituito dal Piano strutturale di bilancio di medio termine, in attuazione delle nuove regole della *governance* economica europea;

lo schema di decreto interviene sul meccanismo della revisione dei prezzi disciplinato dall'articolo 60 del codice con modifiche che rischiano di sterilizzare, di fatto, l'efficacia del meccanismo stesso;

il provvedimento amplia il novero delle condotte che le stazioni appaltanti possono ritenere rilevanti ai fini dell'esclusione rendendo più incerte le regole per la partecipazione alle procedure;

agli articoli 1 e 63 dello schema di decreto si introduce l'allegato I.01 in relazione alla individuazione dei criteri del contratto collettivo applicabile al personale impiegato nelle attività oggetto di appalti pubblici e concessioni, eliminando il riferimento alle Casse Edili ai fini dell'individuazione del costo complessivo sostenuto per il personale dipendente;

con l'articolo 33 dello schema di decreto si modifica l'articolo 119 del codice, in materia di rilascio dei certificati di esecuzione lavori (CEL), consentendo solo ai subappaltatori l'utilizzo di questi in sede di qualificazione;

occorre inserire modifiche all'articolo 136 del codice in materia di difesa tenuto conto delle disposizioni correttive agli articoli 119, 120 e 125 apportate dal provvedimento in esame, che renderebbero

particolarmente complesso il ricorso all'istituto del subappalto e dell'anticipazione del prezzo nel settore della difesa e non terrebbero conto delle esigenze degli approvvigionamenti in tale settore;

L'articolo 67 del codice ha previsto che i consorzi stabili partecipano alle gare pubbliche di lavori mediante requisiti di capacità tecnica e finanziaria « posseduti e comprovati dagli stessi sulla base delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate » e che ottengono la qualificazione SOA sempre mediante i requisiti di capacità tecnica e finanziaria posseduti e comprovati « sulla base delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate » ed eseguono i lavori o con la propria struttura o tramite i consorziati indicati in sede di gara senza che ciò costituisca subappalto;

L'articolo 81 dello schema di decreto modifica, tra l'altro, l'articolo 23 dell'Allegato II.12, stabilendo che l'impresa affidataria può utilizzare, per la qualificazione, i lavori di ciascuna delle categorie scorporabili solo per dimostrare la cifra d'affari complessiva e che tale disposizione ha un impatto negativo sulle modalità di qualificazione dei consorzi, limitandone l'utilizzo dei lavori eseguiti dalle imprese consorziate;

L'articolo 170 del codice recante « Offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi », pur avendo introdotto interventi migliorativi rispetto al Codice previgente, ad oggi non riesce a tutelare in maniera efficace le forniture « *Made in* » dalla concorrenza sleale proveniente dai Paesi Terzi e che pertanto sarebbe opportuno inserire modifiche volte a valorizzare questo tipo di forniture;

valutata l'esigenza di inserire disposizioni volte ad assicurare all'operatore economico certezza in ordine ai contratti attuativi degli accordi quadro disciplinati dall'articolo 59 del codice;

evidenziato che:

all'articolo 3 dell'Allegato I.7, recante l'elenco delle indicazioni minime che

devono essere contenute all'interno del Documento di indirizzo alla progettazione, con riferimento alla lettera v) relativa ai contratti di forniture, appare opportuno l'inserimento di un'ulteriore specifica per le stazioni appaltanti che preveda l'assegnazione di un punteggio premiante per la conformità al criterio ambientale « Prodotti da costruzione che rientrano in un sistema di scambio delle emissioni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra », al fine di perseguire l'obiettivo di approvvigionamento di materiali idonei a garantire il rispetto dei criteri ambientali minimi e dei diritti dei lavoratori, ed in particolare di promozione delle forniture di materiali certificati da organismi verificatori accreditati di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2018/2067 della Commissione europea;

Lo schema di decreto interviene sui criteri di aggiudicazione dei contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale prevedendo una percentuale del 35 per cento dell'importo da assoggettare a ribasso che appare in contraddizione rispetto alla centralità qualitativa del progetto e all'assunzione di responsabilità del progettista nei confronti della qualità del progetto stesso e di tutte le componenti in esso contenute;

apprezzati i pareri espressi dal Consiglio di Stato nell'Adunanza della Commissione speciale del 27 novembre 2024 e dalla Conferenza unificata nella seduta del 3 dicembre 2024,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 3 dello schema di decreto, si valuti l'opportunità di modificare la novella che interviene sul comma 3 dell'articolo 18 del codice al fine di ridurre a trentadue giorni il periodo del cosiddetto *stand still* per la stipula del contratto;

b) all'articolo 15 dello schema di decreto, che novella l'articolo 59 del codice in

materia di accordi quadro, si valuti l'opportunità di inserire ulteriori modificazioni a tale disciplina al fine di assicurare all'affidatario una congrua percentuale dell'importo complessivo dell'accordo stesso e di indicare il termine di stipula del relativo contratto attuativo; sia altresì chiarito che i certificati di esecuzione dei lavori devono essere computati rispetto all'importo complessivo dei lavori eseguiti e non rispetto a quello dei singoli contratti attuativi;

c) con riferimento all'articolo 16 dello schema di decreto, che interviene sull'articolo 60 del codice, valuti il Governo l'opportunità di modificare il comma 1, lettera b), chiarendo che la revisione dei prezzi opera nella misura dell'80 per cento dell'intera variazione, con l'effetto di lasciare il valore del 5 per cento unicamente come soglia oltre la quale scatta il meccanismo revisionale; in alternativa, modificare le percentuali in 2 per cento dell'importo complessivo del contratto, come soglia oltre la quale scatta la revisione dei prezzi, e 90 per cento, come misura della variazione dei prezzi che viene riconosciuta;

d) si valuti l'opportunità di sopprimere la rilevanza delle penali di importo pari o superiore al 2 per cento dell'ammontare netto contrattuale contenuta nell'articolo 23 dello schema di decreto, che modifica l'articolo 98 del codice in materia di illecito professionale grave;

e) all'articolo 33 dello schema di decreto, che modifica l'articolo 119, comma 20, del codice, si valuti l'opportunità di sopprimere la lettera e), confermando la possibilità per l'appaltatore di utilizzare, ai fini della qualificazione, le lavorazioni affidate in subappalto; conseguentemente, sia soppressa la lettera e) del comma 1 dell'articolo 81 dello schema di decreto, confermando quanto previsto dall'articolo 23, comma 1, lettera b), punto 2, dell'allegato II.12 del codice;

f) dopo l'articolo 38 siano valutate, anche alla luce della relativa compatibilità con i vincoli derivanti dalla disciplina euro-unitaria di settore, le seguenti modifiche:

« Art. 38-bis – (Modifiche all'articolo 136 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36)

– 1. All'articolo 136 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti:

4-bis. Le stazioni appaltanti del Ministero della difesa, per ragioni legate all'oggetto o alle caratteristiche delle prestazioni, indicano nei documenti di gara che i contratti di subappalto con piccole e medie imprese possono essere stipulati dall'appaltatore anche in misura inferiore al 20 per cento delle prestazioni subappaltabili.

4-ter. Le esigenze connesse all'evoluzione tecnologica, alla peculiarità del bene in acquisizione e all'operatività delle Forze armate costituiscono circostanze imprevedibili per la stazione appaltante che consentono di modificare il contratto in corso d'opera, limitatamente a ciò che è necessario, senza una nuova procedura di affidamento.

4-quater. Le disposizioni sull'anticipazione del prezzo previste per i contratti pluriennali dal codice si applicano all'Amministrazione della difesa solo per i contratti ad impegno pluriennale superiore ai tre anni. »;

g) all'allegato I.01 rubricato « Contratti collettivi », inserito dall'articolo 63 dello schema di decreto, si valuti l'opportunità di apportare modificazioni volte a:

chiarire all'articolo 2, commi 4 e 5, i parametri per la verifica delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, al fine di cogliere in maniera adeguata gli elementi caratterizzanti il tema della rappresentatività delle predette associazioni;

chiarire all'articolo 3 le categorie dei contratti collettivi considerate equivalenti nel settore delle costruzioni e dell'edilizia, al fine di garantire la specificità delle tutele applicate ai lavoratori del comparto, anche in riferimento agli obblighi di denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa edile, assicurativi e antinfortunistici di cui all'articolo 119, comma 7;

h) si valuti l'opportunità di sopprimere la lettera d) del comma 1 dell'articolo 81 dello schema di decreto, mantenendo

così invariata l'attuale formulazione dell'articolo 18, comma 15, dell'allegato II.12 del codice, che prevede il riferimento alle Casse Edili ai fini dell'individuazione del costo complessivo sostenuto per il personale dipendente;

i) al fine di garantire una maggiore competizione e trasparenza negli affidamenti di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, dopo l'articolo 12 dello schema di decreto sia valutata l'opportunità di rafforzare, all'articolo 50 del codice, gli obblighi di trasparenza e pre-informazione, anche al fine di consentire agli operatori economici di trasmettere alle stazioni appaltanti eventuali manifestazioni di interesse a partecipare alle procedure negoziate senza bando;

j) si valuti l'opportunità di inserire ulteriori disposizioni volte a modificare l'articolo 31 dell'Allegato I.7 del Codice, al fine di aggiornare l'incidenza percentuale delle spese generali, in una percentuale tra il 20 e il 25 per cento, a seconda dell'importanza, della natura, della durata e di particolari esigenze dei singoli lavori;

k) all'articolo 20, comma 1, che modifica l'articolo 67 del codice in materia di consorzi non necessari, sia valutata l'opportunità di differire l'efficacia delle disposizioni di cui al numero 2) della lettera *b)* e di cui alla lettera *f)*, chiarendo che tali novelle sono destinate a trovare applicazione solo per i nuovi affidamenti disposti dopo un congruo termine dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo recante modifiche al codice dei contratti pubblici;

l) in relazione a quanto previsto dall'articolo 7, comma 2 del codice, in materia di affidamenti *in house* e auto organizzazione amministrativa, valuti il Governo di chiarire l'esclusione del rilascio dei CIG da parte dell'ANAC per gli affidamenti *in house*;

m) in relazione a quanto previsto dall'articolo 11, comma 2, del codice, valuti il Governo l'opportunità di chiarire in via normativa che il contratto collettivo, individuato nei documenti di gara, non si applica ai lavoratori impiegati nelle presta-

zioni scorporabili, in ragione della diversa natura delle predette attività rispetto all'oggetto prevalente dell'appalto e del riferimento testuale di cui al comma 1 dell'articolo 11 alle prestazioni «il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente»; valuti altresì il Governo l'opportunità di precisare che i contratti collettivi di lavoro applicati ai lavoratori impiegati nelle prestazioni scorporabili devono comunque essere coerenti con quanto previsto dall'articolo 5 della Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022, in materia di determinazione dei salari minimi legali adeguati;

n) in relazione a quanto previsto dall'articolo 14, comma 11, del codice in materia di affidamenti per lotti, valuti il Governo di chiarire che le aggiudicazioni al di sotto delle soglie ivi indicate sono comunque disciplinate dalla normativa generale applicabile agli affidamenti sotto la soglia europea;

o) con riferimento all'articolo 15 del codice concernente la previsione di requisiti minimi in capo al responsabile unico del progetto (RUP) e all'Allegato I.2 che, all'articolo 2, comma 3, consente l'individuazione di un RUP carente dei requisiti richiesti, valuti il Governo l'opportunità di introdurre un sistema di certificazione dei requisiti con l'obiettivo di una maggiore professionalizzazione applicando la matrice delle competenze prevista dal progetto UE ProcurComp del 2020;

p) in relazione all'articolo 26 del codice, valuti il Governo l'opportunità di precisare che l'AgID è chiamata a stabilire le modalità di certificazione dei requisiti tecnici delle piattaforme di approvvigionamento sulla base della sussistenza dei criteri fissati al comma 2 nonché la conformità di dette piattaforme a quanto disposto dall'articolo 22, comma 2, del Codice, individuando quindi i requisiti e i titoli richiesti alle piattaforme di approvvigionamento digitale per dimostrare l'integrazione con i servizi della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, nonché la

sicurezza delle informazioni; sia conseguentemente allineato il termine per l'adozione dei relativi atti attuativi, al fine di allinearne la decorrenza alla cessazione dell'attuale schema operativo, fissato al 31 dicembre 2025 ai sensi del comma 16-*quater* dell'articolo 12 del decreto-legge n. 19 del 2024, con conseguente operatività delle nuove modalità di certificazione a partire dal 1° gennaio 2026;

q) in relazione a quanto previsto dall'articolo 35, comma 4, lettera a) del codice, valuti il Governo l'opportunità di esplicitare che i limiti al diritto di accesso riguardano anche la documentazione avente contenuti altamente tecnologici;

r) si valuti l'opportunità di inserire nello schema di decreto in esame una disposizione volta a sostituire, al comma 3 dell'articolo 39 del codice, le parole: « nel documento di economia e finanza » con le seguenti: « in un apposito documento di programmazione, aggiornato, di norma, con cadenza annuale, denominato “Documento di programmazione delle infrastrutture strategiche (DPIS)” »;

s) in relazione a quanto previsto dall'articolo 39, comma 9, del codice, valuti il Governo di integrare la normativa in materia di monitoraggio delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per la prevenzione e la repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa, nel senso di disciplinare la composizione e le modalità di funzionamento del Comitato istituito presso il Ministero dell'interno, precisando che il predetto organo è presieduto da un prefetto e che mantiene la sua valenza interistituzionale, assicurando la continuità con il Comitato già operante ai sensi dell'articolo 203 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

t) in relazione a quanto previsto dall'articolo 41, comma 13, del codice valuti il Governo di chiarire quali stazioni appaltanti possono utilizzare propri prezzari e da quale soggetto pubblico possano essere autorizzate in tal senso;

u) in relazione a quanto previsto dall'articolo 41, comma 14, del codice, si valuti inoltre l'opportunità di sopprimere l'ultimo

periodo di tale disposizione, che, con riferimento ai costi della manodopera, scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, prevede la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, in quanto si tratta di una valutazione ampiamente discrezionale e di difficile verifica che rischia di vanificare il principio della non ribassabilità di tali costi;

v) all'articolo 9 dello schema di decreto, che aggiunge il comma 15-*bis* all'articolo 41 del codice, si valuti l'opportunità di apportare le seguenti modificazioni volte a: sostituire le parole: « per il 65% dell'importo » con le seguenti: « per l'80% dell'importo » al comma 1, lettera a), e a sostituire le parole: « il restante 35% » con le seguenti: « il restante 20% » al comma 1, lettera b);

w) con riferimento all'articolo 45 del codice per equilibrare le responsabilità che il RUP, anche dirigente, assume nella gestione del contratto e per contrastare il possibile conflitto d'interessi e quindi il rischio di corruzione, valuti il Governo l'opportunità di consentire alle amministrazioni di valutare, anche in base alle disponibilità finanziarie relative ai pertinenti quadri economici di ciascun affidamento programmato, la possibilità di erogare anche al personale di qualifica dirigenziale gli incentivi per funzioni tecniche in analogia a quanto già previsto per gli interventi del PNRR e di promuovere in ogni caso l'utilizzo delle risorse disponibili per la specializzazione del RUP;

x) con riferimento a quanto previsto dall'articolo 56, comma 1, del codice nel quale sono indicati gli appalti esclusi nei settori ordinari dalle disposizioni del codice, valuti il Governo di inserire in tale disposizione anche gli appalti pubblici finalizzati ad attuare la obbligatoria prova delle armi da fuoco, anche con riferimento ai correlati servizi di manutenzione;

y) con riferimento alle clausole di revisione dei prezzi di cui all'articolo 60 del codice, valuti il Governo di dare attuazione

al principio dell'obbligatorietà dell'inserimento di clausole revisionali nei contratti di sub-appalto o nei sub-contratti, in modo tale da tenere conto delle specifiche prestazioni affidate in sub-appalto o mediante sub-contratto, al fine di garantire al sub-appaltatore o sub-contraente condizioni di revisione pienamente coerenti con la natura dell'attività concretamente svolta; valutati altresì il Governo l'opportunità di precisare la responsabilità dell'appaltatore in merito all'attuazione di tale obbligo giuridico;

z) con riferimento all'articolo 78 dello schema di decreto, che modifica l'Allegato II.4 del codice, si valuti l'opportunità di evidenziare, anche attraverso opportuni richiami nella relazione illustrativa, gli incentivi per favorire la qualificazione delle stazioni appaltanti, introdotti in coerenza con quanto previsto dalla novella al comma 3 dell'articolo 62 del Codice recata dall'articolo 18, così come segnalato anche dal Consiglio di Stato nel suo parere;

aa) con riferimento a quanto previsto dall'articolo 106 del codice, in materia di garanzie per la partecipazione alle procedure, valutati il Governo di prevedere che le verifiche delle garanzie stesse siano attuate preferendo il ricorso allo strumento delle piattaforme digitali, così da consentire non solo una maggiore sicurezza, ma anche un'accelerazione della capacità media decisionale da parte delle stazioni appaltanti;

bb) all'articolo 28, comma 1, lettera *b)*, dello schema di decreto, che interviene sul comma 8 dell'articolo 106 del codice, valutati il Governo l'opportunità di prevedere che la verifica di cui all'articolo 106 possa essere effettuata anche tramite il sito internet dell'emittente, eventualmente anche in via transitoria;

cc) all'articolo 29 dello schema di decreto, che interviene sull'articolo 108 del codice, valutati il Governo l'opportunità di chiarire che, fermo restando quanto disposto dal comma 1 del medesimo articolo in merito all'obbligo di ricorrere al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il criterio del prezzo più

basso non possa essere utilizzato per l'affidamento di lavori negli appalti di importo superiore alla soglia di rilevanza europea, ma solo come criterio residuale nelle ipotesi tassativamente indicate (servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o condizioni definite dal mercato), in quanto tale previsione si rende necessaria per superare lo stato di incertezza generato da recenti pronunciamenti contraddittori sul punto e per scongiurare il ritorno a logiche ribassiste, che compromettono la qualità dei lavori, la trasparenza e la sicurezza;

dd) in relazione a quanto previsto dall'articolo 116, comma 4-*bis*, del codice, inserito dall'articolo 36 dello schema di decreto, valutati il Governo di precisare che, ai fini della nomina dell'organo di collaudo, non si intende richiedere alla stazione appaltante una verifica sistematica sull'assenza di personale qualificato presso altre amministrazioni prima di rivolgersi al mercato;

ee) in relazione a quanto previsto dall'articolo 125, comma 1, del codice in materia di anticipazione del prezzo del contratto di appalto, valutati il Governo la possibilità di reintrodurre, per i contratti di importo compreso tra 500 milioni e 5 miliardi di euro, la soglia obbligatoria del 20 per cento, incrementabile fino al 30 per cento, prevista a legislazione vigente, prevedendo tuttavia meccanismi di flessibilità rispetto ai tempi di erogazione delle corrispondenti risorse, da definire sulla base del cronoprogramma delle cantierizzazioni;

ff) all'articolo 38 dello schema di decreto, che interviene sull'articolo 126 del codice, al fine di rendere efficace lo strumento del premio di accelerazione, valutati il Governo l'opportunità di modificare il numero 3.1) della lettera *b)* del comma 1 prevedendo una modalità di corresponsione dello stesso secondo un principio di ragionevolezza e gradualità; a tal fine, si valuti la possibilità di ancorare il premio alla conclusione delle operazioni di collaudo, senza attendere il rilascio della certificazione;

gg) all'articolo 39, comma 1, lettera *a)*, dello schema di decreto, valutati il Governo

la possibilità di sopprimere il n. 3), che inserisce la lettera *i-bis*) all'articolo 141, comma 3, del codice, allo scopo di escludere le aziende operanti nei settori speciali dall'obbligo di istituire il collegio consultivo Tecnico (CCT);

hh) all'articolo 45, comma 1, lettera *a*) valuti il Governo, anche per esigenze di semplificazione procedimentale e riduzione degli oneri amministrativi, l'opportunità di prevedere il parere del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) anche per le operazioni di PPP di importo compreso tra i 50 e i 250 milioni di euro e ciò al fine di una omogeneizzazione delle procedure per le operazioni di partenariato pubblico privato da sottoporre a parere obbligatorio e per ripristinare il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri – DIPE, componente del medesimo Nucleo unitamente al MEF-RGS ed alle altre Amministrazioni, sulle fattispecie in questione; conseguentemente all'articolo 45, comma 1, valuti il Governo l'opportunità di sopprimere la lettera *b*);

ii) con riferimento a quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 170 del codice, si valuti l'opportunità di prevedere specifica motivazione nel caso in cui non sia applicata la disciplina concernente l'esclusione dell'offerta in cui la parte dei prodotti originari di Paesi terzi, ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, superi il 50 per cento del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta; si valuti altresì di prevedere una clausola di esclusione, che possa essere inserita nei bandi di gara da parte delle stazioni appaltanti;

jj) con riferimento a quanto previsto dall'articolo 193 del codice in materia di finanza di progetto, valuti il Governo l'opportunità di:

garantire che gli obblighi di trasparenza e pubblicità cui l'ente concedente deve assolvere al fine di promuovere la più ampia partecipazione degli operatori economici al procedimento siano espletati nel rispetto delle clausole di riservatezza previste dall'articolo 35, comma 4;

prevedere, nel caso in cui il procedimento sia attivato su iniziativa privata, che l'ente concedente verifichi preventivamente la sussistenza dell'interesse pubblico della proposta prima di procedere all'attivazione delle successive fasi della procedura valutativa;

adeguare la disciplina dei documenti progettuali e tecnici inseriti a corredo dell'avviso, anche al settore dei servizi che contempla soltanto un unico livello di progettazione;

kk) al fine di consentire un'adeguata rappresentatività di tutte le istituzioni coinvolte nell'attuazione del codice dei contratti pubblici, valuti il Governo di inserire, all'articolo 221 del codice, anche il Ministro per gli affari europei fra i componenti della Cabina di regia;

ll) in relazione a quanto disciplinato nell'Allegato I.1 in materia di definizioni, valuti il Governo se introdurre la nozione di lavori di categoria prevalente e lavori di categoria scorporabili;

mm) valuti il Governo l'opportunità di sostituire il riferimento alla « mappa tematica archeologica » di cui al comma 4 dell'articolo 2 dell'Allegato I.7, relativo ai contenuti del documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP), che non trova corrispondenza né nella prassi consolidata né nella normativa vigente, con la locuzione « carta preliminare del rischio archeologico », considerato che tale documento è già definito e riconosciuto dalle Linee guida per la verifica preventiva dell'interesse archeologico (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2022) e che rappresenterebbe uno strumento operativo efficace per valutare i costi e i benefici delle diverse alternative progettuali sin dalle prime fasi e semplificare l'interpretazione normativa;

nn) valuti il Governo l'opportunità di inserire nell'Allegato I.8 un esplicito richiamo al decreto ministeriale n. 244 del 2019, che definisce e regola la professione di archeologo che garantirebbe maggiore chiarezza e uniformità nell'applicazione dei requisiti, evitando equivoci e as-

sicurando il corretto riconoscimento delle competenze professionali;

oo) valuti il Governo l'opportunità di integrare il comma 7 dell'articolo 1 dell'Allegato I.8, prevedendo che l'eventuale seconda fase della Verifica Preventiva dell'Interesse Archeologico (VPIA) sia realizzata previa stesura di un progetto per le indagini archeologiche dettagliato, in conformità con quanto previsto dall'articolo 16 dell'Allegato II.18;

pp) valuti il Governo l'opportunità di modificare il comma 10 dell'Allegato I.8, specificando che la relazione finale degli esiti della seconda fase della VPIA debba includere l'eventuale progetto di scavo o di assistenza archeologica, in conformità con quanto previsto dall'articolo 16 dell'Allegato II.18;

qq) in relazione a quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, lettera *b)*, dell'allegato I.11 del codice, valuti il Governo di rimodulare la composizione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, al fine di ricomprendere, fra i componenti effettivi di tale organo, anche i consiglieri del TAR;

rr) in relazione all'articolo 4 dell'Allegato II.2-*bis* e al richiamo ivi contenuto ai tempi di aggiudicazione come definiti dall'Allegato I.3, valuti il Governo l'opportunità di chiarire che tali termini sono calcolati ai fini della revisione prezzi al netto di eventuali sospensioni disposte in conseguenza dell'emanazione di un provvedimento cautelare da parte del giudice amministrativo ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del medesimo Allegato I.3;

ss) all'allegato II.2-*bis*, recante modalità di applicazione delle clausole di revisione dei prezzi, inserito dall'articolo 76 dello schema di decreto, si valuti l'opportunità di novellare il comma 1 dell'articolo 8, prevedendo che siano le parti a regolare la modalità di revisione dei prezzi da applicare ai contratti di subappalto;

tt) in relazione a quanto previsto dall'articolo 10 dell'allegato II.2-*bis* del codice, valuti il Governo, ai fini della determinazione della variazione del prezzo dei con-

tratti di servizi e forniture ai sensi dell'articolo 60, comma 3, lettera *b)*, del Codice, di chiarire che il sistema degli indici dei prezzi alla produzione dell'industria per settore economico ATECO è riferito in via preferenziale ai valori degli indici forniti per il mercato interno;

uu) valuti il Governo, in materia di clausole revisionali dei prezzi, in relazione a quanto previsto dalle tabelle di cui all'allegato II.2-*bis*, di apportare le opportune modifiche, al fine di prevedere che gli indici revisionali relativi all'istituto della « revisione prezzi » di cui all'articolo 60 del codice e le loro relative disaggregazioni settoriali siano quanto più adesivi alla realtà negoziale del settore merceologico afferente agli appalti di servizi e forniture;

vv) in relazione a quanto previsto dall'articolo 13-*bis* dell'allegato II.4 del Codice, valuti il Governo di collocare il Tavolo dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza qualificate presso l'ANAC, al fine di rendere la sua operatività amministrativa più coerente con le nuove attribuzioni all'Autorità nell'ambito del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti;

ww) in relazione a quanto previsto dal primo periodo del comma 8 dell'articolo 24 dell'Allegato II.12, si valuti l'opportunità di prevedere che l'impresa affidataria può utilizzare i lavori della categoria prevalente, per l'intero importo ovvero i lavori di ciascuna delle categorie scorporabili previste nel bando o nell'avviso di gara o nella lettera di invito appartenenti alle categorie di cui alla Tabella A per l'intero importo, in ciascuna delle categorie scorporabili;

xx) all'articolo 84 dello schema di decreto, che sostituisce l'Allegato V.2, recante modalità di costituzione del Collegio Consultivo Tecnico (CCT), valuti il Governo l'opportunità di inserire, all'articolo 2, comma 3, di tale allegato, dopo le parole: « membri del collegio » la parola: « esclusivamente »;

yy) nel rispetto dei principi di legalità e trasparenza, valuti il Governo l'opportunità di attribuire alla stazione appaltante la

piena facoltà di disporre, nel rispetto dell'equilibrio contrattuale e di tutela dell'affidamento, di ulteriori strumenti funzionali alla massimizzazione del risultato, dell'efficienza e della convenienza nella fase esecutiva, anche patologica, dell'appalto e per far fronte ad esigenze sopravvenute e imprevedibili nel prevalente interesse pubblico;

zz) si valuti l'opportunità di prevedere, nei bandi per i contratti di forniture, l'assegnazione da parte delle stazioni appaltanti di un punteggio premiante per i prodotti da costruzione che rientrano in un sistema di scambio delle emissioni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

ALLEGATO 2

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

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEL GRUPPO MOVIMENTO CINQUE STELLE

La Commissione VIII,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante « Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 » (atto 226)

premessi che:

la legge 21 giugno 2022, n. 78, recante « Delega al Governo in materia di contratti pubblici », prevede, al comma 4 dell'articolo 1 che entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto o dei decreti attuativi della legge, il Governo possa apportare ad essi le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie o opportune, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi;

il medesimo articolo prevede che i decreti legislativi siano adottati « previa acquisizione » del parere della Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo. Solo « successivamente » all'acquisizione dei citati pareri gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione;

il percorso di formazione dell'atto in esame, come delineato dalla citata legge di delega, rispondente alla chiara *ratio* di consentire alle Commissioni parlamentari competenti di esprimersi sullo schema di

atto normativo emanato dal Governo in tempi congrui e comunque successivamente rispetto agli altri interventi consultivi previsti, ha visto una consistente contrazione dei termini per il rilascio del parere;

lo schema di decreto legislativo è stato infatti assegnato alle Commissioni in data 11 novembre non corredato dei pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, pervenuti solo in data 5 dicembre. Nonostante l'effetto preclusivo dovuto alla mancanza dei sopracitati pareri che rivestono un adempimento procedimentale non solo necessario ma anche logicamente preventivo, il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione è risultato del tutto inadeguato rispetto alla complessità della materia trattata ed insufficiente all'esame approfondito dei prescritti pareri;

premessi, altresì, che:

come evidenziato nella risoluzione 7-00234, taluni profili critici e incongruenze emersi in sede di esame dello schema di decreto legislativo del 31 marzo 2023, n. 36, recante « Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 » (d'ora in avanti: Codice), sono stati confermati in fase applicativa, richiedendo interventi di modifica già all'indomani dell'entrata in vigore del citato decreto legislativo e prefigurando l'importanza di un'azione costante di monitoraggio e valutazione dell'impatto della disciplina complessiva del Codice;

nel complessivo intervento correttivo ed integrativo sulle disposizioni del Codice, permangono numerose criticità e

ne emergono di nuove, come evidenziato nel parere reso dal Consiglio di Stato, tenuto conto altresì del parere reso dalla Conferenza unificata e dei contributi pervenuti dai vari soggetti pubblici e privati interessati;

considerato che:

1. all'articolo 11 del Codice, recante il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore, come modificato dall'articolo 1 del provvedimento in esame, viene introdotto il riferimento al nuovo Allegato I.01, inserito dall'articolo 63 dello schema di decreto, che indica i criteri e le modalità per l'individuazione, nei bandi e negli inviti, del contratto collettivo applicabile al personale impiegato nelle attività oggetto di appalti pubblici e concessioni, nonché per la presentazione e verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele ai sensi dell'articolo 11, commi 3 e 4.

A tale riguardo si osserva che, in coerenza con la lettera *h*), articolo 1, comma 2 della legge delega, l'articolo 11 indica nell'oggetto dell'appalto il criterio di individuazione del CCNL da applicare, oltre alla condizione « comparativamente più rappresentativa » dei firmatari. Come evidenziato dalle Parti Sociali nel corso delle audizioni, l'aggiunta di criteri suppletivi, di cui non è chiara la coerenza e l'omogeneità rispetto ai parametri già individuati, porta non solo a snaturare la coerenza della norma ma ad ulteriori incertezze normative, ampliando non solo la discrezionalità ma anche la responsabilità degli amministratori locali e dei Responsabili Unici del progetto, rendendo più difficile la gestione delle procedure da parte delle Stazioni Appaltanti e generando un inevitabile aumento del contenzioso.

Con particolare riferimento alla dichiarazione di cui all'articolo 11, comma 4, relativa all'equivalenza delle tutele, viene inoltre introdotta una presunzione legale secondo la quale si considerano equivalenti « le tutele garantite da contratti collettivi nazionali e territoriali di lavoro, sottoscritti dalle medesime organizzazioni sindacali con organizzazioni datoriali diverse in base alla dimensione o alla natura giuridica delle imprese, a condizione che ai lavoratori

dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa ». Anche in questo caso l'indeterminatezza dei criteri della « dimensione » e della « natura giuridica dell'impresa », non accompagnati da parametri specificamente individuati, non consente di circoscrivere in modo adeguato la fattispecie, rendendo ancora più aleatorio il principio della verifica delle stesse tutele economiche e normative. Si ritiene pertanto necessaria una complessiva riformulazione dell'Allegato I.01 che tenga conto dei rilievi esaminati e che garantisca maggiori tutele economiche e normative nell'identificazione del contratto collettivo applicabile, facendo riferimento all'attività oggetto dell'appalto svolto anche in maniera prevalente e alla rappresentatività dei firmatari;

2. all'articolo 18 del Codice, recante la disciplina le modalità di stipula del contratto di appalto, per effetto della modifica di cui all'articolo 3 dello schema di correttivo, viene ridotto da 35 a 30 giorni il periodo del c.d. *stand still* per la stipula del contratto, rendendolo in tal modo coincidente con il termine per la proposizione del ricorso giurisdizionale contro l'aggiudicazione. Si ritiene opportuno espungere tale modifica in quanto rischia di comprimere i diritti di difesa in giudizio ed aggravare le procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici, senza che ne consegua alcun beneficio apprezzabile a tutela delle stazioni appaltanti;

3. con riferimento all'articolo 28 « Trasparenza dei contratti pubblici », non modificato dal provvedimento in esame, si ritiene opportuno estendere l'ambito di applicazione della disciplina in materia di trasparenza a tutte le procedure di affidamento di contratti pubblici, comprese quelle che prevedono l'affidamento diretto a società *in house*, secondo il principio di autoorganizzazione amministrativa previsto dall'articolo 7 del Codice;

4. l'articolo 41, concernente i livelli e contenuti della progettazione, viene no-

vellato sotto diversi profili dall'articolo 9 del provvedimento in esame, tra i quali:

viene inserito nel corpo dell'articolo il comma 8-*bis*, in materia di responsabilità del progettista esterno in relazione ad errori o omissioni commessi nei vari livelli di progettazione, tali da pregiudicare, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera o la sua futura utilizzazione. In particolare, si prevede l'inserimento di « clausole espresse » nel contratto di affidamento dell'incarico professionale indicanti le prestazioni del progettista per errori od omissioni nella progettazione, con comminatoria di nullità di ogni patto volto ad escludere o limitare la responsabilità del progettista stesso;

viene altresì modificato il comma 13 concernente la determinazione, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del costo del lavoro per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, con la precisazione che si tratta di costo « medio » e che lo stesso è determinato sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative « tenuto conto della dimensione o natura giuridica delle imprese ». Quest'ultimo riferimento normativo – alla dimensione e alla natura giuridica delle imprese – suscita qualche perplessità per l'indeterminatezza e la non chiara univocità applicativa del criterio. Si ritiene pertanto opportuno sopprimere la proposta di modifica della disposizione di cui al comma 13 dell'articolo 41 del Codice, rinviando ad una più puntuale riscrittura dell'Allegato I.01;

al comma 15-*bis* viene introdotta la disciplina organica dell'aggiudicazione dei contratti per gli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura, che prevede il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del migliore rapporto qualità/prezzo nel rispetto dei seguenti criteri: *a*) per il 65 per cento dell'importo, l'elemento relativo al prezzo assume la forma del prezzo fisso; *b*) il restante 35 per cento dell'importo da

porre a base di gara può essere assoggettato a ribasso in sede di presentazione delle offerte, fino a un limite del 30 per cento per il punteggio economico. Con riferimento ai contratti dei servizi di ingegneria e di architettura affidati direttamente (anche senza consultazione di altri operatori), di importo inferiore a 140.000 euro, il comma 15-*quater* prevede che i corrispettivi possono essere ridotti in percentuale non superiore al 20 per cento. Sebbene la soluzione proposta intenda scongiurare l'eccessivo aumento dei costi di acquisizione delle opere, si ritiene necessario attribuire un ruolo più incisivo al criterio del miglior rapporto qualità-prezzo, al fine di assicurare la qualità del servizio e al contempo evitare un eccessivo scostamento in ribasso dei compensi, portando la percentuale dell'importo da porre a base di gara assoggettato al ribasso dal 35 al 20 per cento, che verrebbe in tal modo uniformata alla percentuale comprimibile del corrispettivo prevista per gli affidamenti diretti;

5. l'articolo 43 del Codice, riguardante il tema della gestione informativa digitale delle costruzioni, nella formulazione prevista dall'articolo 10 dello schema di decreto, limita il carattere obbligatorio di tale metodologia ai progetti di opere (nuove o già esistenti) più importanti sotto il profilo del valore economico, per un valore superiore a 2 milioni di euro (in precedenza era previsto per un valore superiore ad 1 milione di euro), mentre è confermata la tendenziale esclusione di tale metodo per gli interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione (salvo che riguardino opere precedentemente eseguite con l'adozione dei suddetti metodi di gestione informativa digitale). A tale riguardo, si osserva che, al fine di non eludere l'applicazione di un'utile innovazione nel settore delle opere pubbliche e della gestione del patrimonio immobiliare e infrastrutturale, sarebbe opportuno definire un termine intermedio decorso il quale i metodi e gli strumenti di gestione informativa digitale si applichino per progetti di valore inferiore, contestualmente integrando i processi di gestione informativa con preziosi regionali modernizzati e automatiz-

zati che consentano valutazioni economiche più precise e aggiornate;

6. l'articolo 44 del Codice, in tema di appalto integrato, viene modificato dall'articolo 11 dello schema di correttivo limitatamente alla previsione di una disposizione volta a stabilire che con apposite linee guida del Consiglio superiore dei lavori pubblici sono definiti gli indirizzi tecnici per lo sviluppo del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base di gara. Permane pertanto la possibilità del ricorso generalizzato all'appalto integrato, con la sola esclusione dei contratti aventi a oggetto attività di manutenzione ordinaria. Per una più compiuta attuazione della legge delega e al fine di evitare un uso improprio di tale istituto che si traduca nel ricorso a varianti in corso d'opera e alla conseguente maggiorazione dei costi, appare necessario riproporre la precedente edizione del Codice che condizionava l'esercizio di tale facoltà alla prevalenza dell'elemento tecnologico o innovativo delle opere da eseguire rispetto all'importo complessivo dei lavori;

7. all'articolo 50 « Procedure per l'affidamento », con riferimento alla procedura per l'affidamento diretto e alla procedura negoziata senza bando, tenuto conto delle implicazioni pregiudizievoli di tale disposizione sulla concorrenza, sulla prevenzione delle condotte illecite e sulla finalità di risparmio della spesa, appare necessaria l'introduzione dell'obbligo di pubblicazione sul sito della stazione appaltante degli atti relativi alla determina a contrarre e alla scelta dell'affidatario, adeguatamente motivati, anche al fine di garantire l'efficacia dei controlli sull'operato della pubblica amministrazione.

Si ritiene altresì necessario, al fine di garantire adeguata pubblicità alle procedure per l'affidamento e di contrastare l'inefficienza di affidamenti diretti eseguiti senza il minimo confronto concorrenziale, ridurre le soglie entro le quali sia possibile fare ricorso alla procedura negoziata senza bando, nonché estendere in modo generalizzato la possibilità per la stazione appaltante di ricorrere, anche per gli appalti sotto soglia, alla procedura ordinaria in luogo della procedura negoziata, qualora

tale soluzione appaia la più idonea rispetto alle caratteristiche del mercato di riferimento;

8. l'articolo 57 recante la disciplina delle clausole sociali, viene modificato dall'articolo 14 dello schema di decreto con l'intento di distinguere con chiarezza i vincoli legati alle clausole sociali in senso stretto dagli obblighi in materia di tutele lavoristiche, rispetto alle quali viene previsto un mero richiamo all'articolo 11 di cui si è detto sopra. La soluzione proposta si risolve nell'espunzione dalla disciplina codicistica del riferimento al « contrasto al lavoro irregolare » previsto dall'attuale comma 1. Si ritiene pertanto necessario ripristinare il sopracitato riferimento normativo.

Inoltre, per rimanere nell'ambito di applicazione dell'articolo 57, con riferimento alla disciplina degli acquisti verdi, sarebbe opportuno ripristinare la espressa previsione di compiti di monitoraggio in capo all'Anac sull'applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM) e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della pubblica amministrazione;

9. l'articolo 59, come novellato dall'articolo 15 dello schema di decreto, reca la disciplina dell'accordo quadro.

Si ritiene che l'impiego di tale strumento contrattuale, originariamente limitato ai soli lavori di manutenzione, sia più idoneo per gli appalti che rispondono ad esigenze consolidate, ripetute nel tempo, il cui numero, così come l'esatto momento del loro verificarsi, non sia noto in anticipo, laddove l'ANAC ha più volte riscontrato un'applicazione distorta dell'istituto spesso utilizzato anche per attività non standardizzabili e prive di qualunque progettualità. Sarebbe utile circoscrivere i limiti di applicazione dell'istituto chiarendo che le prestazioni devono essere riconducibili a elementi standardizzati e ripetibili, per i quali le stazioni appaltanti non possono predeterminare con certezza il se, quando e *quantum* delle prestazioni;

10. l'articolo 60 in tema di « Revisione dei prezzi », è stato modificato, sotto

diversi profili, dall'articolo 16 dello schema di correttivo che prevede altresì l'inserimento del nuovo Allegato II.2-*bis* recante la disciplina delle modalità di applicazione delle clausole di revisione dei prezzi. In particolare, il comma 2 prevede che le clausole di revisione prezzi si applicano nella misura dell'80 per cento del valore eccedente la variazione di costo del 5 per cento applicata alle prestazioni ancora da eseguire. In base alla nuova formulazione la variazione delle condizioni economiche negoziali, e dunque la misura dei compensi revisionali riconoscibili, è dunque commisurata all'80 per cento della sola variazione eccedente la soglia, con il rischio di rendere del tutto irrisori gli importi da corrispondere all'appaltatore e di non garantire la qualità delle prestazioni in fase di esecuzione del contratto.

Si ritiene opportuno prevedere la riduzione dal 5 per cento al 2 per cento della soglia percentuale oltre la quale scatta il meccanismo revisionale e chiarire che la liquidazione dell'importo revisionale, incrementato nella misura dell'90 per cento, sia da riferire all'intera variazione. Inoltre, il nuovo Allegato II.2-*bis* introdotto dal correttivo indica come momento di riferimento per il calcolo della variazione dei prezzi il provvedimento di aggiudicazione della gara che può essere adottato a notevole distanza rispetto al termine per la presentazione delle offerte, senza tenere conto delle variazioni *medio tempore* intervenute. Si ritiene pertanto necessario prevedere che il momento di riferimento per il calcolo della revisione dei prezzi coincida con il termine di presentazione dell'offerta;

11. l'articolo 67, che detta la disciplina dei consorzi non necessari e, in particolare, dei consorzi di artigiani, di cooperative e dei consorzi stabili, viene modificato dall'articolo 20 dello schema di decreto nelle modalità di qualificazione dei consorzi stabili relativamente ai lavori, prevedendosi che il consorzio possa essere qualificato:

a) « in proprio », mediante requisiti posseduti « direttamente », allorché opti per l'esecuzione « con la propria struttura »;

b) in virtù del meccanismo di qualificazione cumulativa, sulla base dei requisiti posseduti dalle singole imprese consorziate designate per l'esecuzione delle prestazioni;

c) sulla base dei requisiti posseduti dalle singole imprese consorziate non designate per l'esecuzione del contratto, senza l'automatismo della qualificazione cumulativa, ma solo con le forme e le modalità dell'avvalimento ordinario, di cui all'articolo 104.

Nel perseguire l'intento di evitare che, attraverso il prestito generalizzato, indifferenziato e cumulativo dei requisiti, possano essere designate per l'esecuzione imprese che non siano nell'effettivo possesso delle qualità professionali necessarie ad una adeguata esecuzione delle prestazioni contrattuali, tale soluzione ha tuttavia l'effetto di vanificare del tutto il meccanismo di qualificazione cumulativa propria del consorzio stabile, quale forma aggregativa con finalità pro-concorrenziale, prospettando un'interpretazione limitativa del c.d. « cumulo alla rinfusa », contraria alla *voluntas legis* sottesa all'articolo 67 del Codice e all'interpretazione prevalente data dalla giurisprudenza amministrativa.

La possibilità di consentire ai « consorzi stabili di attestare, per i lavori, i requisiti di qualificazione attraverso l'attestazione SOA del Consorzio, nella quale si sommano i requisiti posseduti dalle singole consorziate », e dunque di cumulare i requisiti delle singole consorziate, permette infatti al consorzio di essere il supporto alle piccole e medie imprese ad esso partecipanti consentendo alle stesse di prendere parte a gare pubbliche che, diversamente, sarebbero precluse.

Allo stesso modo non appare sostenibile la proposta di limitare l'utilizzo dell'avvalimento da parte del consorzio stabile, in funzione di ausiliario delle imprese, al solo prestito dei requisiti maturati dallo stesso consorzio in proprio. Come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, la locuzione « requisiti maturati dallo stesso consorzio », per stabilire l'oggetto di avvalimento, va interpretata nel senso di ricomprendere senz'altro anche i requisiti matu-

rati per il tramite delle consorziate, pena, altrimenti, l'introduzione di limiti all'avvalimento difficilmente compatibili con la disciplina eurounitaria e oggi ancor di più con i principi del libero accesso al mercato e della massima partecipazione alle gare, sanciti quali principi generali della disciplina dei contratti pubblici agli articoli 3 e 10 del Codice.

La soluzione proposta è inoltre in contrasto con il principio e criterio direttivo previsto dalla legge di delega, volto a favorire la partecipazione da parte delle micro e piccole imprese mediante la previsione di criteri premiali per l'aggregazione di impresa, nel rispetto dei principi unionali di parità di trattamento e non discriminazione tra gli operatori economici (articolo 1, comma 2, lettera *d*), legge n. 78 del 2022).

Sotto il profilo applicativo, la tripartizione prevista, renderebbe vieppiù complesso e impraticabile il meccanismo di ottenimento della qualificazione SOA strutturato dal Codice come un sistema di qualificazione unico ed esclusivo;

12. L'articolo 22 dello schema di decreto introduce l'articolo 82-*bis* che disciplina l'accordo di collaborazione plurilaterale. A tale riguardo, si ritiene di condividere la proposta di espunzione della disposizione per le ragioni ampiamente illustrate nel parere reso dal Consiglio di Stato, in quanto si configura un tentativo di *deregulation* volto al recupero di un maggiore ed informale potere negoziale in fase esecutiva ma potenzialmente idoneo a favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi. Inoltre, la trasmissione dei predetti accordi alla piattaforma del Servizio contratti pubblici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti determinerebbe una duplicazione delle banche dati, in contrasto con l'obiettivo di realizzare un Portale unico per gli appalti;

13. L'articolo 99, in materia di verifica del possesso dei requisiti, è stato integrato dall'articolo 24 dello schema di decreto con il comma 3-*bis* che disciplina l'ipotesi in cui non sia possibile, per ragioni di carattere tecnico, lo svolgimento delle verifiche in ordine al possesso dei requisiti

in capo al concorrente indicato nella proposta di aggiudicazione, presupposto per l'adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva ai sensi dell'articolo 17, comma 5. La soluzione proposta consente comunque la conclusione della fase di aggiudicazione, previa acquisizione da parte dell'operatore economico di una autocertificazione attestante il possesso dei requisiti e l'assenza delle cause di esclusione – che andrebbe peraltro ad aggiungersi a quella già presente nel documento di gara unico europeo (DGUE) – ma sospendendo *ex lege*, nelle more della verifica, l'esigibilità del compenso contrattuale, con ciò determinando un aggravio sproporzionato a carico del medesimo operatore.

Come evidenziato nel parere del Consiglio di Stato, la modifica suscita problemi di compatibilità con i principi generali del Codice, in quanto preclude all'aggiudicatario di conseguire il corrispettivo spettante in ragione di un malfunzionamento imputabile alle pubbliche amministrazioni, tenute a fornire le documentazioni necessarie all'implementazione del fascicolo virtuale, in contrasto con il principio generale dell'efficacia bilaterale del contratto di cui all'articolo 1372 della Corte costituzionale e in deroga alla clausola di rinvio esterno al codice civile di cui all'articolo 12, comma 1, lettera *b*) del Codice.

A tale riguardo si ravvisa l'opportunità di estendere la misura di salvaguardia prevista per le stazioni appaltanti anche alle società organismi di attestazione (SOA) per i casi in cui, a fronte del mancato funzionamento delle piattaforme, non ottengano riscontro da parte degli enti competenti interpellati in ordine al possesso dei requisiti dichiarati dall'operatore economico.

Appare contestualmente necessario intervenire sull'articolo 222 del Codice al fine di prevedere sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti degli enti certificanti che rifiutano o omettono senza giustificato motivo di riscontrare le richieste di verifica dei requisiti di partecipazione provenienti dalle stazioni appaltanti o dagli enti concedenti in relazione ai dati e alle informazioni non disponibili nel Fascicolo

virtuale dell'operatore economico di cui all'articolo 24 del Codice;

14. l'articolo 108 del Codice, recante « Criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture », modificato dall'articolo 29 dello schema di decreto, non prevede disposizioni volte a consentire alle stazioni appaltanti di individuare e valorizzare correttamente gli elementi che compongono l'offerta, dando rilievo e prevalenza agli aspetti tecnici e qualitativi della stessa, quali l'impatto ambientale, l'innovazione tecnologica, il costo del ciclo di vita, le performance del prodotto. Al fine di garantire un confronto concorrenziale effettivo e la qualità dell'appalto si ritiene opportuno ripristinare il tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento;

15. l'articolo 109 in materia di « Reputazione dell'impresa » è stato soppresso dall'articolo 30 dello schema di decreto in ragione del fatto che il sistema non è stato ancora avviato e che comunque porrebbe problemi rispetto al principio di libera circolazione, oltre a poter creare indebite situazioni di vantaggio. La disposizione in questione istituiva presso l'ANAC un « sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni », quale elemento del fascicolo virtuale degli operatori, fondato su « requisiti reputazionali » e su « accertamenti definitivi », che esprimono « l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità e degli obiettivi di sostenibilità e responsabilità sociale ». Con la soppressione della citata disposizione si produce l'effetto di eliminare dal sistema dei contratti pubblici un importante strumento di garanzia della trasparenza e della legalità degli affidamenti;

16. con riferimento all'articolo 117 del Codice, in materia di polizze assicurative, non modificato dal provvedimento in esame, il comma 12 prevede che le stesse siano conformi agli schemi tipo approvati con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Come ribadito nello schema-tipo 2.2. Allegato al

decreto ministeriale 16 settembre 2022, n. 193 si tratta di polizze assicurative a copertura dei rischi derivanti da errori o omissioni nella redazione del progetto che abbiano determinato a carico della stazione appaltante nuove spese di progettazione o maggiori costi. La *ratio* della disposizione risiede nella finalità di tutelare la stazione appaltante e il professionista dai rischi derivanti da eventuali ulteriori oneri di progettazione, a far data dall'approvazione degli elaborati progettuali e per tutta la durata dei lavori, sino all'emissione del certificato di collaudo provvisorio o di regolare esecuzione. Si tratta di una garanzia omnicomprensiva cui è connesso, peraltro, in caso di mancata presentazione della stessa, l'esonero per le amministrazioni medesime dal pagamento della parcella professionale. La disposizione tuttavia non contempla l'ipotesi che, a fronte di richieste di aggiornamento dei prezzi di mercato da parte del RUP, conseguenti a rallentamenti nell'approvazione del progetto esecutivo non imputabili a inadempienze o omissioni del progettista, l'importo complessivo dei lavori, su cui è calcolato il massimale di polizza, possa subire un considerevole incremento rispetto all'importo iniziale, generando un onere aggiuntivo particolarmente gravoso per il progettista, al di fuori del vincolo contrattuale, e con il risultato di determinare un trattamento di sfavore nei confronti dei progettisti rispetto agli esecutori, come emerso con riferimento a fattispecie similari attinenti alle garanzie fideiussorie. Si ritiene pertanto opportuno integrare la disciplina in materia di polizze professionali per progettisti affinché la richiesta di aggiornamento del computo metrico estimativo di progetto o della contabilità dei lavori, eseguita successivamente alla loro redazione e consegna entro i termini contrattuali pattuiti, non si sostanzi in un onere economico aggiuntivo a carico del progettista, in termini di incremento eccessivo della garanzia, non previsto nel contratto di servizio, in coerenza con i principi di accesso al mercato, di tutela dell'affidamento e di conservazione dell'equilibrio contrattuale previsti dal Codice;

17. l'articolo 119, recante la disciplina del subappalto, viene modificato sotto diversi profili dall'articolo 33 dello schema di decreto. In particolare, con la modifica al comma 2, si prevede che i contratti di subappalto debbano essere stipulati in misura non inferiore al 20 per cento delle prestazioni « subappaltabili » con piccole e medie imprese, salvo affidare all'appaltatore stesso la deroga alla menzionata soglia per ragioni legate all'oggetto o alle caratteristiche delle prestazioni o al mercato di riferimento. Con specifico riguardo a tale profilo si ritiene che debba essere previsto il coinvolgimento della stazione appaltante, anche in funzione del « principio di risultato ».

Con riferimento agli standard qualitativi e prestazionali previsti dal contratto di appalto, si ritiene opportuno che venga ripristinata la precedente formulazione del comma 12, anche al fine di mantenere il coordinamento con l'articolo 102 (Impegni dell'operatore economico), nella parte in cui prevede che gli operatori economici partecipanti alla gara si debbano impegnare, tra l'altro, a « [...] garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare » e, più in generale, che sia chiarito che gli obblighi e i divieti previsti dal Codice si applicano alle prestazioni affidate in subappalto.

In merito al comma 17 dell'articolo in esame che ha introdotto l'istituto del c.d. subappalto a cascata, espressamente vietato dall'articolo 105, comma 19, del precedente Codice dei contratti pubblici, appare necessario dare soluzione alle difficoltà applicative derivanti dalla mancanza di una chiara disciplina che consenta di monitorare le esecuzioni affidate in subappalto ed evitare uso distorto dell'istituto. A tal fine si ritiene necessario limitare il ricorso al subappalto non oltre il secondo livello, previa autorizzazione della stazione appaltante, ed escludendo ulteriori subaffidamenti per i contratti non qualificabili come subappalto;

18. all'articolo 175 del Codice, in tema di procedure di partenariato pubblico-

privato, modificato dall'articolo 45 dello schema di decreto, viene eliminata la competenza del DIPE e del CIPRESS nell'espressione dei pareri per i progetti di notevole rilevanza economica, attribuita al Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), e conferito agli stessi carattere non vincolante;

19. l'articolo 193 recante la disciplina della finanza di progetto viene integralmente sostituito dall'articolo 48 del decreto correttivo. Nel condividere le criticità segnalate dal Consiglio di Stato, si ritiene altresì che la nuova disciplina del *project financing* ad iniziativa privata debba essere oggetto di una più approfondita valutazione nella parte in cui sembra attribuire una posizione di eccessivo vantaggio in favore del concessionario uscente,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) con riferimento all'applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore, che venga complessivamente riformulato l'Allegato I.01 introdotto dall'articolo 63 dello schema di decreto affinché siano garantite maggiori tutele economiche e normative nell'identificazione del contratto collettivo applicabile, facendo riferimento all'attività oggetto dell'appalto svolto anche in maniera prevalente e alla rappresentatività dei firmatari e specificando i criteri della « dimensione » e della « natura giuridica dell'impresa »;

b) all'articolo 28 del Codice, concernente la trasparenza dei contratti pubblici, non modificato dal provvedimento in esame, che sia prevista un'apposita disciplina che definisca gli obblighi di pubblicazione e trasparenza dei contratti pubblici con riferimento agli affidamenti *in house*;

c) all'articolo 9 del provvedimento in esame, che novella l'articolo 41 del Codice in materia di « Livelli e contenuti della progettazione »:

1. sopprimere la disposizione di cui al comma lettera g) all'esito di una più

puntuale riscrittura dell'Allegato I.01 che tenga conto delle sopra citate criticità;

2. con riferimento all'aggiudicazione dei contratti per gli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura, al comma 1, lettera *i*), capoverso comma 15-*bis*, lettera *a*), sostituire le parole: « 65 per cento » con le parole: « 80 per cento », conseguentemente al medesimo comma 1, lettera *i*), capoverso comma 15-*bis*, sostituire le parole: « 35 per cento » con le seguenti: « 20 per cento »;

d) all'articolo 10 dello schema di decreto legislativo, che modifica l'articolo 43 del Codice – riguardante il tema della gestione informativa digitale delle costruzioni – che sia esteso, a decorrere dal 1° gennaio 2026, l'obbligo per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti di adottare metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni per la progettazione e la realizzazione di opere di nuova costruzione e per gli interventi su costruzioni esistenti con stima parametrica del valore del progetto di importo superiore a 500 mila euro, promuovendo l'ulteriore implementazione del *BIM-building information modeling* mediante sistemi informativi centralizzati ed interoperabili

e) che sia modificato l'articolo 44 del Codice prevedendo che il ricorso all'appalto integrato sia legittimato in ragione del prevalente contenuto tecnologico dei lavori da eseguire e sia, in ogni caso, limitato alle sole ipotesi di effettiva necessità e utilità;

f) all'articolo 50 del Codice, non modificato da provvedimento in esame, con riferimento alla procedura per l'affidamento diretto e alla procedura negoziata senza bando:

1) prevedere l'obbligo di pubblicazione sul sito della stazione appaltante di tutti gli atti prodromici alle procedure di affidamento di cui all'articolo 17 del Codice, dando conto delle relative motivazioni, al fine di contemperare l'ampliamento della discrezionalità dell'amministrazione nella scelta dei contraenti con una maggiore trasparenza delle procedure;

2) ridurre la soglia entro la quale attuare la procedura negoziata senza bando ed estendere la possibilità per la stazione appaltante di ricorrere alle procedure ordinarie di scelta del contraente, di cui alla Parte IV del Libro II, in luogo della procedura negoziata, anche per importi inferiori alle soglie europee;

g) in relazione all'articolo 57 del Codice, recante la disciplina delle clausole sociali, come modificato dall'articolo 14 dello schema di decreto correttivo, che venga ripristinato il riferimento al « contrasto al lavoro irregolare » previsto dall'attuale comma 1. Al medesimo articolo 57, comma 2, in tema di criteri di sostenibilità energetica ed ambientale, che vengano estesi i compiti di monitoraggio dell'Anac anche all'applicazione dei criteri ambientali minimi e al raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della pubblica amministrazione;

h) all'articolo 59 del Codice, come novellato dall'articolo 15 dello schema di decreto, recante la disciplina dello strumento contrattuale dell'accordo quadro, al comma 1, primo periodo, premettere le seguenti parole: « *In caso di lavori o servizi caratterizzati da elementi standardizzabili o ripetibili* »;

i) all'articolo 16 dello schema di decreto, che modifica l'articolo 60 del Codice in materia di revisione dei prezzi, apportare le seguenti modificazioni: « al comma 1, sostituire la lettera *b*) con la seguente: “al comma 2 le parole: ‘al 5 per cento dell'importo complessivo e operano nella misura dell'80 per cento della variazione stessa’ sono sostituite dalle seguenti: ‘al 2 per cento dell'importo complessivo e operano nella misura del 90 per cento dell'intera variazione’” ». Conseguentemente, all'articolo 76, comma 1, capoverso Allegato II.2-*bis*, apportare le seguenti modificazioni: *a*) all'articolo 2, comma 2 sostituire le parole: « resta ferma la possibilità di » con le parole: « è obbligatorio »; *b*) sostituire all'articolo 12, comma 1, le parole: « e il corrispondente valore al mese del provvedimento di aggiudicazione » con le parole: « e

il corrispondente valore alla data di sottoscrizione del contratto ovvero al centottantesimo giorno successivo alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte, se il contratto è sottoscritto dopo tale termine »;

j) in materia di consorzi non necessari, che sia mantenuta l'attuale formulazione dell'articolo 67 del Codice al fine di salvaguardare la natura pro-concorrenziale e mutualistica tradizionalmente attribuita ai consorzi stabili, quali strumento di supporto alle piccole e medie imprese;

k) sopprimere l'articolo 22 dello schema di decreto che introduce l'articolo 82-*bis* del Codice recante la disciplina dell'accordo di collaborazione;

l) integrare l'articolo 99 del Codice, recante la verifica del possesso dei requisiti, con la previsione di un termine entro il quale l'organo competente sia tenuto a svolgere le verifiche, decorso il quale è possibile procedere con l'aggiudicazione, fermo restando il diritto della stazione appaltante di recedere (con effetti *ex nunc*) ove i requisiti non siano positivamente riscontrati;

m) all'articolo 108 del Codice, in materia di criteri di aggiudicazione, dopo il comma 11, inserire il seguente:

« 11-*bis*. 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 »;

n) che venga modificata la disciplina del subappalto di cui all'articolo 119 del Codice prevedendo:

1) che il subappaltatore sia tenuto ad applicare il medesimo contratto collettivo di lavoro del contraente principale e, per l'effetto apportare la seguente modificazione: « all'articolo 33, comma 12 dello schema di decreto legislativo sopprimere la lettera *d)* »;

2) che non sia ammesso il ricorso al subappalto oltre il secondo livello, comunque previa autorizzazione della stazione appaltante, escludendo che i contratti non qualificabili come subappalto possano essere oggetto di ulteriore affidamento da parte del subappaltatore;

3) che siano inseriti nella valutazione delle offerte criteri premiali legati all'impegno dell'operatore economico di esecuzione diretta delle prestazioni;

4) che siano introdotti limiti al subappalto anche per gli operatori iscritti *in white list* o nell'anagrafe antimafia degli esecutori;

5) che sia richiesta al subappaltatore una cauzione definitiva per le opere di sua competenza, ovvero che la cauzione stipulata dall'appaltatore abbia come contraente anche il subappaltatore;

con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo di sopprimere le modifiche introdotte dall'articolo 3 dello schema di decreto correttivo con riferimento alla riduzione del termine del meccanismo di *stand still* di cui all'articolo 18, comma 3 del Codice;

b) all'articolo 9 del provvedimento in esame, che novella l'articolo 41 del Codice in materia di Livelli e contenuti della progettazione, valuti il Governo l'opportunità di coordinare la disposizione di cui al comma 1, lettera *f)*, capoverso comma 8-*bis*, con la disciplina in tema di varianti in corso d'opera di cui all'articolo 120 del Codice al fine di specificare che la previsione di prestazioni reintegrative a cui è tenuto il progettista per rimediare in forma specifica ad errori od omissioni rientri in una logica transattiva;

c) con riferimento all'articolo 58 dello schema di decreto valuti il Governo di modificare l'articolo 222 del Codice, recante la disciplina dei poteri attribuiti all'ANAC, al fine di prevedere sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti degli enti certificanti che rifiutano o omettono senza giustificato motivo di riscontrare le

richieste di verifica dei requisiti di partecipazione provenienti dalle stazioni appaltanti o dagli enti concedenti in relazione ai dati e alle informazioni non disponibili nel Fascicolo virtuale dell'operatore economico di cui all'articolo 24 del Codice;

d) valuti il Governo di reintrodurre la disciplina di cui all'articolo 109 del Codice, in materia di reputazione dell'impresa, integrando la disposizione con la previsione di strumenti che garantiscano anche la partecipazione di nuovi operatori economici che abbiano *past performance* limitate, nel rispetto dei principi di libera circolazione e di concorrenza;

e) con riferimento all'articolo 117 del Codice, in materia di polizze assicurative valuti il Governo l'opportunità di integrare la disciplina in materia di polizze professionali per progettisti affinché la richiesta di aggiornamento del computo metrico estimativo di progetto o della contabilità dei lavori fatta successivamente alla loro redazione e consegna entro i termini contrattuali pattuiti non si sostanzi in un onere economico aggiuntivo a carico del progettista, in termini di incremento della garanzia non previsto nel contratto di servizio, in coerenza con i principi di accesso al mercato, di tutela dell'affidamento e di conservazione dell'equilibrio contrattuale;

f) all'articolo 120 del Codice recante « Modifica dei contratti in corso di esecuzione », modificato dall'articolo 34 del decreto correttivo, in applicazione del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, sarebbe opportuno circostanziare i casi nei quali è consentito attivare l'istituto del « quinto d'obbligo » di cui al comma 9, a tal fine escludendo espressamente la possibilità di ricorrere a tale istituto per rimediare ad errori originari compiuti dalla stazione appaltante ovvero per eludere gli obblighi discendenti dal rispetto delle procedure ad evidenza pubblica attraverso un artificioso frazionamento del contenuto delle prestazioni. Con riferimento all'articolo 34 dello schema di decreto, valuti inoltre il Governo di sopprimere la disposizione di cui al comma 2, lettera b), capoverso comma 15-bis, lettera c) che individua tra le circo-

stanze imprevedibili per le varianti in corso d'opera le difficoltà di esecuzione derivanti da « cause geologiche, idriche e simili », non prevedibili dalle parti, in quanto la definizione eccessivamente generica delle citate circostanze consentirebbe di dissimulare errori progettuali imputabili piuttosto alla carenza di adeguati indagini e studi preliminari propedeutici alla piena conoscenza dei luoghi;

g) all'articolo 169, in materia di procedure di gara regolamentate nell'ambito dei settori speciali, modificato dall'articolo 42 dello schema di decreto, ferme le cause di esclusione automatica di cui all'articolo 94, si valuti di approfondire l'opportunità di definire in termini di obbligatorietà quella che, ad oggi, si configura come mera facoltà in capo alle imprese pubbliche e ai soggetti titolari di diritti speciali esclusivi di definire le fattispecie integranti la causa escludente del « grave illecito professionale »;

h) all'articolo 193 recante la disciplina della finanza di progetto, integralmente sostituito dall'articolo 48 del decreto correttivo, in coerenza con il principio di accesso al mercato, sarebbe opportuno delimitare in termini più stringenti il diritto di prelazione del proponente prevedendo il divieto di individuare il concessionario uscente come affidatario, in qualità di promotore, di una nuova procedura di finanza di progetto, ovvero, in alternativa, escludendo il ricorso alla finanza di progetto in relazione ad una concessione esistente, a meno che non si modifichi in misura rilevante l'oggetto della concessione. Inoltre, con riferimento alla facoltà per l'ente concedente di prevedere criteri di aggiudicazione premiali, si valuti l'opportunità di integrare il comma 13 dell'articolo 193 individuando tra i criteri elencati anche le premialità riferite ai precedenti comportamenti dell'impresa titolare di appalti pubblici, con riferimento, *inter alia*, al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti, all'assenza di contestazioni sulla qualità dell'esecuzione, alle misure adottate per massimizzare la sicurezza sul lavoro;

e con le seguenti raccomandazioni:

a) con riferimento all'articolo 99, in materia di verifica del possesso dei requisiti, come integrato dal comma 3-bis dell'articolo 24 dello schema di decreto, valuti il Governo l'opportunità di prevedere che nei casi di malfunzionamento del fascicolo virtuale dell'operatore economico o delle piattaforme, banche dati o sistemi di interoperabilità ad esso connessi, le società organismi di attestazione (SOA), qualora non abbiano riscontro da parte degli enti interpellati nel termine di trenta giorni dalla richiesta, siano tenute ad emettere il certificato di attestazione sulla base delle dichiarazioni rese dall'operatore economico, fermo restando che, una volta ripristinata la funzionalità delle piattaforme, le stesse concludano le verifiche sul possesso dei requisiti dichiarati dall'operatore economico e, qualora sia accertata la mancanza di uno o più requisiti dichiarati, provvedano senza indugio all'avvio del procedimento di decadenza dell'attestato emesso nonché alla segnalazione all'ANAC;

b) con riferimento all'allegato II.12, come modificato dall'articolo 81 dello schema di decreto correttivo, che disciplina il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, si valuti l'opportunità di estendere le informazioni liberamente consultabili da parte dei soggetti interessati anche allo stato di efficacia delle attestazioni SOA, tramite il casellario informatico di cui all'articolo 222, comma 10, del Codice, al fine di consentire l'acquisizione di informazioni aggiornate e rendere più incisiva la disciplina dell'efficacia della qualificazione SOA;

c) con riferimento ai criteri di formazione e aggiornamento dei prezziari regionali valuti, il Governo di integrare l'articolo 6 dell'allegato I.14 del Codice prevedendo che al tavolo tecnico presieduto dal Presidente del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, istituito ai sensi dell'articolo 75 dello schema di decreto in sostituzione del « tavolo di coordinamento », siano chiamati a partecipare anche rappresentanti degli ordini professionali, della rete delle professioni tecniche, delle categorie sindacali e degli operatori economici;

all'articolo 175 del Codice, in tema di procedure di partenariato pubblico-privato, modificato dall'articolo 45 dello schema di decreto, al fine di non comprimere eccessivamente gli strumenti di programmazione, valutazione preliminare, controllo e monitoraggio dei relativi progetti all'interno di una pur condivisibile *ratio* semplificatoria, si valuti l'opportunità di ripristinare il carattere prescrittivo delle delibere rese dal CIPRESS, previo parere del NARS, per importi superiori a 250 milioni di euro e di restituire la competenza al DIPE per i progetti di importo compreso tra i 50 milioni e i 250 milioni, nonché la facoltà delle regioni e gli enti locali di richiedere il parere del DIPE nei casi in cui complessità dell'operazione contrattuale lo richieda. Allo stesso modo si valuti di ripristinare l'emissione del parere del DIPE nell'ambito della disciplina della revisione del contratto di concessione di cui all'articolo 192, comma 3, del Codice come modificato dall'articolo 47 dello schema di decreto.

Santillo, Ilaria Fontana, L'Abbate,
Morfino.

ALLEGATO 3

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

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEL GRUPPO PARTITO DEMOCRATICO-ITALIA DEMOCRATICA E PROGRESSISTA

La VIII Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante « disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 » (Atto. 226),

premesso che:

a) l'articolo 1, comma 4, della legge 21 giugno 2022, n. 78 della legge « Delega al Governo in materia di contratti pubblici » prevede che, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo può apportarvi le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, « con la stessa procedura » e nel « rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi della delega »;

b) l'iter procedurale prevede, poi, ai sensi della medesima legge delega, una scansione temporale ben precisa per l'adozione dei decreti legislativi correttivi;

c) secondo la lettera di quanto disposto dall'articolo 1, comma 4, i decreti legislativi sono adottati « previa acquisizione » del parere della Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo. Solo « successivamente » all'acquisizione di tali pareri gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione;

d) lo schema in esame è stato trasmesso alle Camere in data 7 novembre,

senza la preventiva acquisizione dei prescritti pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato. Tale evenienza è stata comunicata nel corso della seduta del 25 novembre della Commissione ambiente, durante la quale i deputati sono stati informati che « la richiesta di parere sull'atto non è corredata dei prescritti pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato e che, pertanto, la Commissione non potrà pronunciarsi definitivamente sull'atto assegnato prima che il Governo abbia provveduto a integrare la richiesta di parere nel senso indicato. » Tali pareri risultano essere stati trasmessi alle Camere solo in data 5 dicembre 2024;

e) stando a quanto previsto dalla lettera della legge delega, la trasmissione alle Camere dello schema di decreto legislativo, con conseguente avvio della decorrenza del termine di trenta giorni per l'espressione del parere, sarebbe dovuta avvenire non in data 7 novembre, ma solo « successivamente » all'acquisizione dei pareri della Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato;

f) in questa occasione, invece, il Governo, allo scopo di accelerare i tempi di emanazione del testo in esame, ha proceduto « contestualmente » all'invio dello schema di decreto legislativo alla Conferenza unificata, al Consiglio di Stato e alle Commissioni parlamentari, dimezzando di fatto i termini previsti per l'espressione dei pareri e in violazione di quanto disposto dalla legge delega;

g) anche il Consiglio di Stato ha espresso rilievi molto critici riguardanti il mancato rispetto delle procedure previste dalla legge delega per l'adozione dei decreti

correttivi, segnalando il rischio, potenzialmente rilevante, di un eventuale sindacato di legittimità formale;

h) entrando nel merito delle modifiche al testo vigente, lo schema in esame, agli articoli 1 e 63, introduce l'allegato I.01 per disciplinare i criteri e le modalità per l'individuazione, nei bandi e negli inviti, ai sensi dell'articolo 11, commi 1 e 2 del codice, del contratto collettivo applicabile al personale impiegato nelle attività oggetto di appalti pubblici e concessioni, nonché per la presentazione e la verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele ai sensi dell'articolo 11, commi 3 e 4. Inoltre, lo schema di decreto, all'articolo 81, comma 1, lett. d), modifica l'articolo 18, comma 15, dell'allegato II.12 del codice (avente ad oggetto il « sistema di qualificazione e requisiti per gli esecutori dei lavori ») eliminando il riferimento alle Casse Edili, ai fini dell'individuazione del costo complessivo sostenuto per il personale dipendente;

i) si tratta di modifiche che violano i principi e criteri direttivi della legge delega n. 78/2022 che non prevede né la possibilità per l'operatore economico di applicare un contratto collettivo nazionale di lavoro diverso da quelli sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, né domanda al decreto legislativo di individuare i parametri per la valutazione delle tutele equivalenti, la cui disciplina è peraltro esaustivamente dettagliata con l'articolo 3 dell'allegato I.01.

l) va evidenziato, infatti, che all'articolo 3 dell'Allegato I.01 si introduce una « presunzione di equivalenza » tra contratti sottoscritti dalle medesime organizzazioni sindacali (sottinteso « comparativamente più rappresentative ») con organizzazioni datoriali diverse in base alla dimensione o alla natura giuridica delle imprese;

m) la presunzione di equivalenza, così come disciplinata nella norma in esame, finisce, concretamente, per legittimare forme di concorrenza tra imprese che, a ragione del loro diverso inquadramento previden-

ziale (conseguente alla loro diversa dimensione o natura giuridica, come accade, ad esempio, per le imprese industriali rispetto a quelle del settore dell'artigianato) sostengono costi del lavoro diversi e non comparabili tra loro. Dunque, l'effetto di questa norma, in sostanza, è quello di rendere « lecito » un elemento di « distorsione » della libera concorrenza tra imprese che finisce altresì per non garantire le « stesse tutele » ai dipendenti che, ad esempio, non sarebbero assistiti dallo stesso sistema di ammortizzatori sociali. Si introducono quindi effetti di « dumping » e di « ribasso di fatto mascherato » rispetto al CCNL *leader* e al costo del lavoro come calcolato e comunicato dalla Stazione Appaltante.

n) inoltre, il nuovo allegato I.01, accanto al principio che è l'oggetto dell'appalto a « fare il CCNL », introduce anche altri indicatori (codici Ateco e specifici criteri di rappresentatività) e poi il principio della « dimensione » e della « natura giuridica dell'impresa ». Questo sia per identificare il CCNL da applicare, sia per verificare l'equivalenza tra CCNL diversi da quelli indicati dalla Stazione appaltante;

o) in questo caso, i rischi sono molteplici: l'ambito di applicazione di un CCNL da prendere a riferimento per « valutare la stretta connessione » all'attività svolta anche in modo prevalente oggetto dell'appalto è prima di tutto dato dal perimetro del medesimo che contempli in modo « stretto » l'attività oggetto dell'appalto oltre che i diversi indicatori sulla maggiore rappresentatività comparata dei firmatari;

p) per prima cosa, quindi, si contesta il riferimento primario ai codici Ateco che indicano l'attività economica dell'impresa (e per cui l'impresa è iscritta in Camera di Commercio) che può anche non coincidere o contemplare l'oggetto dell'appalto. Indicativa al riguardo è la stessa relazione di accompagnamento che, per esempio, per le costruzioni (appalti di lavori) cita 4 classificazioni Ateco quando sono, in base ai Codici CPV solo 3 (i Codici Ateco 41, 42 e 43). Codici Ateco che, si ricorda, (così come il riferimento alla dimensione e alla natura giuridica dell'im-

presa) non sono mai stati contemplati come indicatori nella stessa legge 78/2022 rispetto al criterio di delega che indica chiaramente che è l'oggetto dell'appalto che fa il CCNL e non l'impresa;

q) altrettanta preoccupazione desta l'articolo 2 dell'allegato I.01, che individua i parametri per la verifica delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In merito si rileva, in primo luogo, che tale individuazione non è anch'essa prevista dalla legge delega e, in secondo luogo, che i criteri indicati non colgono in maniera adeguata gli elementi caratterizzanti il tema della rappresentatività delle predette associazioni;

r) tra questi criteri vi sono la composizione numerica degli associati, la presenza nelle diverse categorie, l'ampiezza e diffusione territoriale, la formazione e la stipula di contratti collettivi, la presenza di rappresentati all'interno del CNEL;

s) con riferimento al criterio del numero complessivo delle imprese associate, si osserva che, allo stato non esiste un meccanismo generalizzato ed omogeneo di rilevazione di tale criterio che possa garantire che il relativo dato abbia carattere di obiettività e verificabilità per tutti i settori produttivi e le diverse forme di impresa, ai fini dell'individuazione degli agenti contrattuali comparativamente più rappresentativi; Quanto al criterio della diffusione territoriale delle associazioni di rappresentanza, con riferimento al numero delle sedi della singola organizzazione datoriale, si osserva che si possono aprire centinaia di sedi legali senza avere alcun lavoratore o imprenditore associato. Da ultimo, va sottolineato come altrettanto critico e fuorviante può risultare il parametro costituito dal numero di CCNL sottoscritti, così pure la presenza di rappresentanti all'interno del CNEL, non è indicativa di rappresentanza certa;

t) nello schema in esame vengono, quindi, introdotte una serie di norme che, in buona sostanza, finiscono per ridimensionare il ruolo della contrattazione collet-

tiva posta in essere da agenti contrattuali comparativamente più rappresentativi, contrattazione che invece, in base alle disposizioni della legge delega approvata dal Parlamento (confronta articolo 1, comma 2, lettera *h*) n. 2) dovrebbero costituire il principale riferimento per individuare, appunto, quale contratto collettivo vada applicato da parte delle imprese che partecipano ad appalti pubblici;

u) tali criteri non sono stati oggetto di confronto con le parti sociali che, sia pure nell'articolazione delle proprie posizioni, dapprima in audizione durante l'esame in commissione, e poi con interventi pubblici, hanno evidenziato la necessità di una riflessione più approfondita e di un confronto che coinvolga tutte le principali forze sociali sulla corretta definizione di organizzazioni sindacali e datoriali « comparativamente più rappresentative ». Si ritiene pertanto fondamentale espungere dal testo le norme che intervengono sull'individuazione del contratto più rappresentativo, mantenendo la versione vigente dell'articolo 11 e sopprimendo l'Allegato I.01;

v) altrettanto critico risulta il disposto dell'articolo 4 dell'Allegato I.01 che disciplina l'ipotesi di un operatore economico che applica un contratto collettivo « diverso » da quelli sottoscritti da agenti contrattuali comparativamente più rappresentativi quando: *a)* il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua delle voci individuate al comma 2 dell'articolo 4 risulta almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara o nell'invito e quando *b)* gli scostamenti rispetto ai parametri di cui al comma 3 (13 parametri), che attengono alle tutele normative, sono « marginali »;

z) in primo luogo, una valutazione sugli scostamenti rispetto ai parametri normativi comporta una complessità e presuppone una conoscenza tecnica certamente non comuni, esponendo pertanto tale valutazione al concreto rischio che prevalgano aspetti di natura puramente formale piuttosto che sostanziale;

aa) in secondo luogo, va detto che il pur « marginale » scostamento, apertamente ammesso dalla norma in esame, comporta, ancora una volta, un giudizio di valore con apprezzabili margini di discrezionalità da parte della stazione appaltante;

bb) in ogni caso il « marginale » scostamento, espressamente ammesso dalla legge, significa finire per ammettere una marcata differenza tra le tutele assicurate ai lavoratori che partecipano agli appalti, in aperto contrasto con il principio che il differente contratto collettivo adottato dall'impresa che intende partecipare all'appalto debba garantire le « stesse tutele » di quello indicato dalla stazione appaltante e che, in linea di principio deve essere quello « stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale »;

cc) non è chiaro poi a chi toccherebbe valutare il grado di « marginalità » (le stazioni appaltanti?) e se lo stesso venga poi definito con uno specifico decreto ministeriale, come previsto dal comma 5 dell'articolo 4, senza quindi un preventivo confronto con Parlamento e parti sociali magari firmatarie dei CCNL;

dd) al riguardo si ricorda quanto stabilito dalla stessa legge delega 78/2022, che ha sempre fatto riferimento ad un principio « rigido » di tutele economiche e normative connesse all'applicazione del CCNL individuato, utilizzando termini come « le medesime », le « stesse » ecc.;

ee) l'articolo 14 dello schema in esame, modifica poi l'articolo 57 riguardo le clausole sociali. La disciplina vigente prevede l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara specifiche clausole sociali orientate a garantire la stabilità del personale impiegato, garantendo stesse tutele anche al personale in subappalto. Inoltre riporta l'obbligo di previsione di meccanismi idonei a realizzare la parità di genere e l'inserimento lavorativo di giovani e persone con disabilità o svantaggiate. Il nuovo articolo inserisce misure « che siano orientate » e non più come obbligo. Inoltre la stabilità occupazionale è riman-

data al nuovo articolo 11 in materia di tutele lavoristiche. In tal modo viene chiaramente depotenziata la norma sulle clausole sociali attualmente vigente, di cui si chiede pertanto il mantenimento;

ff) in estrema sintesi, lo schema in esame prevede una inaccettabile riduzione della cogenza di alcune norme a tutela dei lavoratori, presenti sin dalla legge delega 78/2022, in particolare per quanto riguarda la corretta applicazione dei CCNL, l'applicazione del medesimo CCNL (e la « parità » reale e completa delle tutele economiche e normative lungo la filiera dei subappalti), le clausole sociali. Tali modifiche, se approvate, romperebbero l'attuale equilibrio tra tutele reali – assetti contrattuali collettivi – libertà di impresa;

considerato che:

gg) in via generale, uno degli aspetti maggiormente preoccupanti dello schema in esame riguarda l'assenza di interventi volti ad assicurare una maggiore concorrenzialità del mercato, che il vigente Codice ha complessivamente ridotto. Contrariamente alle attese, sono rimaste le soglie molto alte per gli affidamenti diretti di servizi e forniture, come pure le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara, l'affidamento di lavori fino ad oltre cinque milioni senza avvisi pubblici, né è stato introdotto alcun rafforzamento delle misure di pubblicità e trasparenza quale necessario contrappeso alla compressione della concorrenza;

hh) il correttivo in esame avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per introdurre elementi per accrescere la trasparenza, che senza comportare costi a carico delle amministrazioni in virtù dell'impiego di strumenti digitali, avrebbe consentito di realizzare l'obiettivo di un più ampio accesso al mercato, specie da parte delle piccole e medie imprese, e, conseguentemente, di allargare la platea dei possibili contraenti delle pubbliche amministrazioni, a beneficio della qualità delle prestazioni. Tale criticità non è ancora emersa in tutta la sua portata solo perché negli ultimi mesi le grandi disponibilità legate

anche al Pnrr hanno comunque soddisfatto l'offerta privata. Via via che questo elemento verrà meno, anche in ragione dei nuovi vincoli di finanza pubblica, il problema si presenterà in modo decisivo;

ii) in tal senso, quindi lo schema in esame avrebbe dovuto prevedere, in materia di « affidamenti sottosoglia », che nelle procedure di affidamento venga garantita adeguata pubblicità preventiva e successiva per scongiurare eventuali abusi nell'utilizzo dell'affidamento diretto e della procedura negoziata senza bando per acquisizioni per importi « sottosoglia », prevedendo, al contempo, la riduzione della soglia a 2,5 milioni entro la quale si può fare ricorso alla procedura negoziata senza bando nel « sottosoglia » e della soglia per gli affidamenti diretti degli appalti di servizi e forniture da 140 mila euro a 100 mila euro e da 140 mila a 75 mila euro per i servizi di ingegneria e architettura, al fine di garantire una maggiore tutela della concorrenza e della trasparenza negli affidamenti;

ll) in particolare, adeguati presidi di trasparenza dovrebbero essere assicurati nell'ambito degli affidamenti *in house*, in relazione ai quali dovrebbe essere almeno introdotto l'obbligo di motivazione rafforzata, che è attualmente previsto soltanto per i servizi pubblici locali di rilevanza economica;

mm) tra gli aspetti maggiormente critici vi è la mancata previsione di interventi di aggiustamento del Codice vigente in tema di:

1) aggiudicazione dell'appalto per singoli lotti che nella formulazione dell'articolo 14 va oltre quanto stabilito dalla direttiva europea, laddove prevede che ai lotti in questione non si applichi il Codice. Risulta evidente, invece, che agli affidamenti in questione andrebbe applicato il regime previsto per gli affidamenti sottosoglia, in ragione del relativo valore, anziché disporre la totale esclusione dall'ambito di applicazione del Codice.

2) suddivisi in lotti funzionali, pre-stazionali o quantitativi degli appalti in

conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Nella prassi, il ricorso a tale istituto è scarsamente praticato e l'obbligo di motivare la scelta di accorpate più appalti in un'unica procedura a evidenza pubblica (dimostrando, peraltro, i benefici derivanti da detta scelta rispetto alle altre soluzioni possibili), non è sempre osservato o conforme alle dettagliate prescrizioni normative, soprattutto in termini di pubblicità e conoscibilità. Occorrerebbe quindi rafforzare tale l'obbligo, anche al fine di garantire il massimo controllo da parte delle stazioni appaltanti sugli appalti da realizzare e limitare il fenomeno della catena lunga dei subappalti, prevedendo altresì l'obbligo per le stazioni appaltanti di invio all'ANAC della motivazione della mancata suddivisione in lotti, così da darne evidenza pubblica e permettere una valutazione di tale scelta;

3) rafforzamento dell'istituto del conflitto d'interessi, in ragione del contenuto molto generico dell'articolo 16 del Codice e che pone un onere probatorio molto gravoso a carico di chi invoca il conflitto;

4) categorie di opere prevalenti e/o scorporabili;

5) requisiti professionali dei progettisti interni all'amministrazione;

6) la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza per l'esecuzione contrattuale per le quali permane l'incertezza in merito a cosa accade in caso di mancata qualificazione per l'esecuzione. A tal proposito non risulta risolta la questione relativa alla qualificazione delle istituzioni scolastiche, che rischia di compromettere il regolare svolgimento dei viaggi di istruzione. Sul punto, non si può contare solo sull'intervento di Anac, che ha deciso la qualificazione con riserva delle scuole fino al 31 maggio 2025, affinché le stesse possano procedere autonomamente all'acquisizione dei codici identificativi di gare per gli appalti di importo superiore a 140.000 euro relativi a servizi di programmazione, organizzazione ed ese-

cuzione dei viaggi di istruzione, stage linguistici e scambi culturali, indipendentemente dalla qualificazione posseduta e dal valore degli affidamenti. Occorre infatti individuare una soluzione strutturale che sia funzionale alle scuole per organizzare regolarmente e senza impedimenti i viaggi di istruzione;

7) poteri di vigilanza e sanzionatori di ANAC per quanto attiene specificamente al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza;

8) le clausole di esclusione che necessitano di un coordinamento tra il principio di tassatività delle cause di esclusione definite dal Codice e l'esistenza di ulteriori norme, contenute in diversi testi normativi, che recano obblighi, adempimenti e condizioni aventi portata parimenti escludente;

9) individuazione del « titolare effettivo » delle imprese che partecipano alle procedure per l'affidamento di contratti pubblici di appalto e concessione, non solo per esigenze di trasparenza e legalità, peraltro confermate da recenti fatti di cronaca, ma anche al fine di prevenire casi di offerte combinate o altri fenomeni di alterazione della concorrenza che potrebbero incidere gravemente sul corretto funzionamento del mercato;

10) mancato coordinamento 94, 95 e 98 del Codice in tema di illecito professionale grave;

11) sistema di qualificazione SOA;

12) applicabilità del soccorso istruttorio;

rilevato che:

nn) diversi interventi normativi previsti nello schema di decreto correttivo in esame sembrano andare in una direzione diametralmente opposta a quella indicata e attesa dagli operatori del settore, introducendo nel Codice dei contratti pubblici ulteriori elementi problematici, rispetto ai quali si evidenzia la necessità di profondi cambiamenti;

pp) la disciplina delle clausole di revisione dei prezzi rappresenta una delle principali linee di intervento del decreto in esame. L'articolo 16, interviene infatti sulla disciplina della revisione dei prezzi, prevedendo che questa operi solo nella misura dell'80 per cento del valore eccedente la variazione del 5 per cento. Tale modifica sterilizza, di fatto, l'efficacia di tale istituto in contrasto con principio alla conservazione dell'equilibrio contrattuale originario (articolo 9), nonché con quello del risultato, di cui all'articolo 1 del codice; Il testo avrebbe dovuto chiarire, invece, che la revisione dei prezzi opera nella misura dell'80 per cento dell'intera variazione, con l'effetto di lasciare il valore del 5 per cento unicamente come soglia oltre la quale scatta il meccanismo revisionale. Andrebbe poi operata una distinzione tra appalti di lavori e quelli di servizi e forniture, con particolare riferimento ai servizi sociosanitari e di ristorazione scolastica e socio-sanitaria, garantendo, per questi ultimi settori, un meccanismo obbligatorio e automatico di revisione dei prezzi che includa anche i rinnovi contrattuali, al fine di tutelare l'equilibrio economico delle imprese e salvaguardare la qualità del servizio pubblico;

qq) in relazione alle modifiche introdotte dall'articolo 3 dello schema in esame, in tema di modalità di stipula del contratto di appalto, al fine di ridurre da 35 a 30 giorni il periodo del cosiddetto *stand still* per la stipula del contratto, si evidenzia che a fronte di una modesta riduzione del termine procedurale (cinque giorni su trentacinque), l'intervento appare estraneo alla milestone m1c1-84 *bis* che è riferita ai tempi dell'aggiudicazione. Inoltre, la coincidenza di tale innovazione con il termine per la proposizione del ricorso giurisdizionale contro l'aggiudicazione rischia di determinare un'eccessiva costrizione dei diritti di difesa in giudizio, con conseguente *vulnus* dell'articolo 24 della costituzione e della direttiva 2007/66/ce del parlamento europeo e del consiglio dell'11 dicembre 2007, per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure

di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici;

rr) In relazione alle modifiche introdotte dall'articolo 5, in tema di affidamenti *in house* si registra un preoccupante arretramento rispetto al previgente Codice, con particolare riguardo alla tutela e alla vigilanza del mercato. La soppressione dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, precedentemente previsto dall'articolo 192 del decreto legislativo n. 50 del 2016, ha fatto venire meno il fondamentale vaglio dell'ANAC sull'effettiva esistenza dei requisiti del *in house*, utile a prevenire eventuali contenziosi fra le parti. Con le ulteriori modifiche introdotte nello schema in esame, si esclude di fatto la possibilità per l'Autorità di utilizzare i dati raccolti in relazione agli affidamenti *in house* per finalità di vigilanza e per perseguire gli obiettivi di trasparenza ed efficacia dei procedimenti;

ss) In relazione alle modifiche introdotte dall'articolo 9, in tema di equo compenso si evidenzia una soluzione di solo compromesso. Le formule utilizzate nel correttivo, a partire dal metodo di calcolo, comportano un appiattimento verso il basso e, soprattutto, rischi di applicabilità ai servizi di natura intellettuale (ingegneria e architettura) e alle altre prestazioni intellettuali, dai servizi legali alle consulenze. Altro profilo problematico emerge dalle prospettate previsioni normative concernenti la possibilità di applicare il meccanismo dell'esclusione automatica delle offerte anomale; Sul punto occorrerebbe confermare espressamente il principio dell'equo compenso delle prestazioni professionali nell'applicazione del codice degli appalti prevedendo, conseguentemente, l'applicabilità di ribassi solo sulle spese accessorie;

tt) in relazione all'articolo 10 dello schema in esame, relativo a metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni, le modifiche introdotte rischiano di generare incertezze in relazione agli appalti interessati dall'adozione della metodologia *Building Information Model-*

ling, con conseguente necessità di indispensabili chiarimenti applicativi. L'implementazione degli strumenti digitali è infatti limitata e poco coerente con gli obiettivi di semplificazione e trasparenza. La digitalizzazione, come il *bim*, non risulta pertanto estesa a tutte le fasi del processo di appalto. Infine, mancano indicazioni chiare sull'utilizzo delle piattaforme interoperabili che garantiscono il monitoraggio in tempo reale delle procedure e dei contratti;

uu) le modifiche introdotte dall'articolo 11, che modificano l'articolo 44, dello schema in esame, relative all'appalto integrato, non modificano la possibilità del ricorso generalizzato all'appalto integrato introdotte nel vigente Codice dei contratti pubblici e non prevede misure per circoscriverne l'utilizzo alle sole ipotesi di effettiva necessità o utilità. Il Codice pertanto continuerà a prevedere un'applicazione generalizzata dell'istituto dell'appalto integrato, con l'unica esclusione dei contratti aventi ad oggetto attività di manutenzione ordinaria, per i quali, peraltro, la componente progettuale è fisiologicamente assente o, comunque, molto ridotta; Le modifiche avrebbero dovuto circoscrivere la possibilità di ricorrere all'appalto integrato ai soli appalti di lavori complessi di cui all'articolo 2 lettera *d)* dell'Allegato I.1 del codice vigente di valore superiore alla soglia europea di cui all'articolo 14 del Codice dei Contratti;

vv) l'articolo 15 dello schema in esame, con riferimento all'accordo quadro, non risolve le numerose criticità rilevate in sede di vigilanza sull'applicazione dei contratti quadro e non circoscrive i limiti di applicazione dell'istituto, chiarendo che le prestazioni oggetto di tali lavori e servizi devono essere riconducibili ad elementi standardizzabili e ripetibili, per i quali le stazioni appaltanti non possono predeterminare con certezza il se, il quando e il quantum delle prestazioni. Inoltre, non reca alcuna misura tesa ad introdurre maggior equilibrio nei rapporti tra committente ed affidatari in caso di accordi quadro (articolo 59, decreto legislativo n. 36 del 2023); gli operatori economici continuano, quindi, a non avere alcuna certezza sull'attivazione

dei contratti attuativi, nonostante gli ingenti impegni assunti in sede di gara (sul piano economico, assicurativo e della qualificazione). A tal fine occorrerebbe invece assicurare, anzitutto, all'affidatario una congrua percentuale dell'importo complessivo dell'accordo stesso, con indicazione del termine di stipula del relativo contratto attuativo; nonché chiarire che i certificati di esecuzione lavori debbano essere computati rispetto all'importo complessivo dei lavori eseguiti e non rispetto a quello dei singoli contratti attuativi;

zz) l'articolo 18 dello schema di decreto correttivo apporta varie modifiche alla disciplina delle aggregazioni e della centralizzazione delle committenze di cui all'articolo 62 del vigente Codice dei contratti pubblici. Tra le criticità di maggior rilievo si segnala quella relativa all'attribuzione di un punteggio premiale alle stazioni appaltanti particolarmente virtuose in merito al tempo medio intercorrente tra la data di presentazione delle offerte, come risultante nei bandi di gara, e la data di stipula del contratto. Al riguardo le criticità applicative possono emergere in caso di affidamenti delegati a stazioni appaltanti qualificate, posto che la data di presentazione delle offerte è legata chiaramente alla fase di affidamento (gestita dalla stazione appaltante delegata), mentre la data di stipula attiene alla fase di esecuzione (di competenza della stazione appaltante delegante). In simili casi, dunque, la responsabilità di eventuali comportamenti virtuosi o, soprattutto, dello sfioramento dei tempi massimi previsti potrebbe ricadere tanto su una sola stazione appaltante quanto su entrambe, ma sarebbe comunque difficile da accertare;

aaa) l'articolo 20 dello schema di decreto reca modifiche dell'articolo 67 del codice, in materia di consorzi non necessari e, in particolare, dei consorzi di artigiani, di cooperative e dei consorzi stabili. In tale ambito la disciplina introdotta appare troppo rigida, laddove postula la necessità di ricorso all'avvalimento ordinario, in luogo del meccanismo automatico di cumulo, anche nella ipotesi in cui le imprese consorziate non designate per l'es-

cuzione del contratto posseggano effettivamente i requisiti di qualificazione. Tale soluzione finirebbe per eliminare del tutto il meccanismo di qualificazione cumulativa, per gli appalti aventi ad oggetto lavori, anche nei casi in cui la stessa si rivela giustificata, secondo il meccanismo dell'avvalimento (consiglio di stato). Sarebbe stato quindi più opportuno il mantenimento del vigente articolo 20. Questo schema di correttivo non interviene neanche sulla rubrica dell'articolo 67 (« Consorzi non necessari »). Sin dall'entrata in vigore del codice non è stato chiaro il significato di tale dicitura. Se è stata pensata per differenziare i consorzi disciplinati dall'articolo 67 dai consorzi ordinari, sarebbe stata preferibile la formulazione « consorzi non ordinari ». Inoltre, l'articolo 20, comma 1, lettera c), dello Schema precisa che per tutte le tipologie di consorzi (non soltanto per i consorzi stabili, quindi) è necessario che i requisiti di ordine generale siano posseduti, oltre che dal consorzio, stesso, anche dalle consorziate esecutrici nonché dalle consorziate « che prestano i requisiti ». Quest'ultima previsione, originariamente prevista per i soli consorzi stabili i quali dimostrano il possesso dei requisiti tramite il cosiddetto « cumulo alla rinfusa », non appare applicabile ai consorzi di cooperative e ai consorzi artigiani, i quali per partecipare alla gara utilizzano requisiti propri, senza che vi sia un « prestito di requisiti », come già previsto anche all'articolo 67, comma 5, del codice. Per evitare dubbi interpretativi, andrebbe, quindi, chiarito che per i consorzi di cooperative e artigiani l'assenza di cause di esclusione debba sussistere in capo al consorzio e alle consorziate esecutrici, mentre per i consorzi stabili l'assenza di cause di esclusione debba sussistere, oltre che in capo al consorzio e alle consorziate esecutrici, anche in capo alle consorziate che prestano i requisiti (nella forma dell'avvalimento, come lo Schema vorrebbe chiarire con le modifiche da apportare all'articolo 67, comma 2), con un riferimento espresso a tale fattispecie;

bbb) l'articolo 22 introduce nel codice un nuovo articolo 82-bis, che conferisce alle stazioni appaltanti la facoltà di

inserire nei documenti di gara lo schema di accordo di collaborazione plurilaterale. Lo strumento sembra avere l'attitudine ad aggravare l'area degli oneri e degli adempimenti gestionali della fase esecutiva, duplicando, nei suoi stessi contenuti « tipizzati », istituti e meccanismi già regolati in forma auto-applicativa nel codice. pur non potendo sostituire il contratto o integrarne i contenuti, l'accordo di collaborazione estende oggettivamente gli impegni a carico delle parti, al punto da aumentare la superficie di attrito degli interessi contrapposti. L'esito di tale meccanismo, finisce per condurre, inevitabilmente, ad ulteriori ragioni di controversia tra le parti. In definitiva, l'oggettiva complessità di elaborazione e gestione di un tale accordo, portano alla conclusione di una forte incertezza circa la sua adeguatezza nell'apportare un *quid* migliorativo nella gestione esecutiva dei contratti;

ccc) in relazione alle modifiche introdotte dall'articolo 30 dello schema in esame, in materia di reputazione dell'impresa/*rating* legalità, emergono preoccupanti criticità posto che la qualificazione degli operatori economici, al pari della qualificazione delle stazioni appaltanti, costituisce uno dei pilastri su cui deve fondarsi l'intero sistema dei contratti pubblici, affinché sia realmente efficiente e capace di premiare i migliori e di generare un valore, sia per il pubblico che per il privato. Si cancella il « *rating* di legalità » che ha istituito presso l'ANAC un sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni e si promuove la scomparsa dal casellario ANAC delle indicazioni di reputazione, facendo venir meno uno strumento di informazione ulteriore sulla legalità. I criteri premiali basati sulla *past performance*, legati al riconoscimento del premio di accelerazione e all'aver adempiuto correttamente all'accordo di collaborazione, non appaiono efficaci e tanto meno coerenti con i principi che governano il sistema di aggiudicazione degli appalti delineato dalla direttiva. In tale contesto, appare indispensabile prevedere una diversa modalità per valorizzare la *past performance*, consistente nell'implementazione di una piattaforma digitale di

monitoraggio dei tempi e delle modalità di esecuzione dei contratti di appalto, basata sui dati acquisiti tramite la BDNCP, i cui esiti sarebbero resi disponibili alle stazioni appaltanti con lo scopo di consentire alle stesse di conoscere come il comportamento tenuto dall'operatore economico nella fase esecutiva di precedenti contratti di appalto abbia inciso su tempi e modalità di esecuzione dei contratti medesimi. Queste informazioni potrebbero meglio orientare le stazioni appaltanti contribuendo al miglioramento della qualità degli affidamenti. In assenza di tali previsioni appare evidente, per definizione più soggetti a fenomeni di rischio corruttivo o di favoritismo, a vantaggio di imprese che, spesso, si rivelano meno efficienti di altre presenti sul mercato;

ddd) in materia di « requisiti di partecipazione e selezione dei partecipanti » occorre prevedere, con particolare riferimento alle attività nel settore dell'edilizia, tra i requisiti di ordine speciale richiesti il possesso di una qualificazione dell'operatore economico basato su criteri di salute e sicurezza e includere, nella presentazione delle offerte, oltre alla presentazione dei documenti che comprovano la corretta situazione dei versamenti contributivi e retributivi da parte dell'operatore economico che risponde al bando, anche un certificato degli infortuni occorsi nell'impresa partecipante per carenze di sicurezza, emesso dall'INAIL, e prevedere che, qualora tale comportamento sia reiterato nel tempo, lo stesso sia causa di esclusione automatica dell'operatore economico. Occorre, inoltre, prevedere che i dati relativi agli infortuni occorsi nell'impresa partecipante per carenze di sicurezza siano un elemento di valutazione dei requisiti reputazionali dell'impresa nell'ambito della gestione del sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni da parte dell'ANAC;

eee) in relazione alle modifiche introdotte dall'articolo 33 dello schema in esame, relativo all'equivalenza delle tutele in relazione all'istituto del subappalto, emerge un preoccupante depotenziamento della norma del vigente Codice. In particolare, mentre l'articolo 119, comma 12 del Codice, nella

formulazione attuale, dispone che il subappaltatore è tenuto ad applicare i medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro del contraente principale, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto oppure riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale, la nuova previsione normativa contenuta nello schema in esame introduce un ulteriore elemento di flessibilità che consente al subappaltatore di applicare un contratto collettivo diverso da quello applicato dall'appaltatore, purché questo garantisca ai dipendenti le medesime tutele. La modifica proposta di fatto introduce un fattore di incertezza per le stazioni appaltanti tenute a verificare anche in relazione ai subappaltatori la sussistenza dell'equivalenza delle tutele. Diversamente, la norma attuale, assicurando che in tutta la filiera si applichino i medesimi contratti, appare maggiormente idonea ad evitare che i subappalti possano divenire uno strumento attraverso il quale eludere le garanzie contrattuali. Per tali motivi occorre mantenere il testo vigente. Sempre in materia di subappalto, a tutela delle imprese, in particolare piccole e medie, che operano in regime di subappalto e dei lavoratori delle stesse, occorre introdurre norme volte a prevedere che l'affidatario sia obbligato a dichiarare già al momento dell'offerta quali lavorazioni o servizi intenda appaltare, nonché i relativi valori economici, e a corrispondere al subappaltatore l'intero importo relativo alla lavorazione o servizio, così come aggiudicato dalla stazione appaltante senza alcun ribasso su alcuna componente di prezzo e indicandone il relativo importo economico, ribadendo la priorità sui costi della manodopera e della sicurezza, ma impedendo che ulteriori ribassi possano indirettamente incidere sull'organizzazione delle prestazioni o sulla tenuta economica della impresa subappaltatrice; occorre in ogni caso prevedere di limitare il ricorso al subappalto a un solo livello aggiuntivo e ad integrare l'attuale previsione dell'articolo 119, comma 14, al fine di prevedere la verifica della congruità della incidenza della mano d'opera anche nella esecuzione dei servizi, da verificare mediante la Piattaforma

Mocoa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale;

fff) in relazione all'articolo 34 dello schema in esame, le modifiche introdotte in materia di contratto in corso di esecuzione, relativamente all'emergere di « circostanze impreviste o imprevedibili », rischiano di legittimare prassi, già ampiamente in uso tra gli operatori, di richieste di revisione dei contratti. Sul tema è bene sottolineare che la giurisprudenza europea ha chiarito, in diverse occasioni, che la valutazione sulla imprevedibilità delle circostanze ai fini della modifica di un contratto in corso d'opera andrebbe effettuata caso per caso dalla stazione appaltante e non si presta a indicazioni normative;

ggg) in relazione alle modifiche introdotte dall'articolo 38, in materia penali e premi di accelerazione, si evidenzia che l'obbligo di corresponsione dei premi di accelerazione, senza disciplinare i criteri di riconoscimento degli stessi presenta evidenti criticità applicative. L'omessa previsione di una modalità di quantificazione del premio di accelerazione suscita perplessità, in costanza dell'obbligo di corrispondere il premio (al ricorrere dei presupposti), in quanto lo rende inattuabile. Considerato altresì che gli istituti in esame (penali e premi) sono destinati ad essere applicabili anche agli affidamenti diretti, per i quali non esiste una disciplina espressa, appare opportuno procedere, in termini generali, ad una puntuale ricognizione degli istituti applicabili agli affidamenti diretti, intervenendo, a fini di chiarificazione, onde evitare l'insorgere di numerose controversie in sede giurisdizionale;

hhh) in relazione al divieto di attribuzione degli incentivi per funzioni tecniche al personale dirigente ai sensi dell'articolo 45 del vigente Codice, si evidenzia che il medesimo articolo 45, eleva il massimale di retribuzione individuale del beneficio dal 50 per cento al 100 per cento della retribuzione annua del dipendente ed estende gli incentivi a tutte le tipologie d'appalto, affidamenti diretti compresi. I dirigenti, pur risultando responsabili di progetto (rup), firmatari di progetto per la fase di progettazione, del contratto per la fase di affidamento o del CRE/

collaudo per la fase d'esecuzione con relativa assunzione di rischi e responsabilità, percepiscono un trattamento economico complessivo annuale spesso minore, rispetto ai propri collaboratori addetti alla preparazione in bozza delle pratiche (in taluni casi senza nemmeno l'apposizione di alcuna firma). Lo schema in esame non interviene sul punto, laddove sarebbe invece opportuno eliminare tale disparità e prevedere la possibilità per i Dirigenti di percepire, senza alcuna limitazione né per materia, né per tipologia di appalti, né temporale, gli incentivi di che trattasi;

iii) l'articolo 48 dello schema in esame riscrive totalmente la disciplina della finanza di progetto, introducendo una regolamentazione che risulta per alcuni aspetti contraddittoria, di non semplice comprensione e farragosa di criticità applicative. Il complesso delle modifiche introdotte sul *project financing*, così come disciplinato dalla norma attuale, rischia, in alcuni casi, di riconoscere una posizione di vantaggio all'operatore uscente. In particolare, si evidenziano le criticità connesse alla previsione di un diritto di prelazione a favore del proponente, in quanto anticoncorrenziale e disincentivante alla partecipazione di altri soggetti potenzialmente aggiudicatari;

iii) le modifiche introdotte dall'articolo 75 dello schema in esame in materia di esclusione automatica delle offerte anomale non pongono rimedio alla criticità relativa al mancato riferimento ai contratti di forniture, che andrebbero ugualmente ricompresi nell'ambito di applicazione della disciplina, nonché al mancato riferimento alla motivazione circa la ritenuta assenza del carattere transfrontaliero dell'appalto, quale condizione di applicazione di tale istituto;

mmm) l'articolo 85 modifica dello schema in esame modifica l'articolo 1, comma 1, dell'Allegato V.3 – Modalità di formazione della Cabina di regia, al fine di integrarne la composizione con un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze e un rappresentante della Struttura di missione PNRR. Riguardo la composizione si ritiene che la stessa debba essere integrata con i rappresentanti delle organizzazioni sin-

dacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dal Ministero del lavoro;

nnn) lo schema in esame introduce il comma 15-*bis* che chiarisce, secondo quanto già disposto dall'articolo 108 comma 2, i criteri di aggiudicazione secondo offerta economicamente più vantaggiosa: 65 per cento assume la forma di prezzo fisso, il restante 35 per cento può essere assoggettato a ribasso. La stazione appaltante definisce il punteggio relativo all'offerta economica secondo i calcoli dell'allegato I.13, ma il tetto, per questo punteggio, deve essere nel limite del 30 per cento;

ooo) sarebbe stato inoltre opportuno intervenire per rafforzare la portata dell'articolo 170 per la tutela delle forniture « Made in » negli appalti dalla concorrenza sleale preveniente dai Paesi Terzi. In tal senso andava inserita una clausola di esclusione che possa essere utilizzata dalle stazioni appaltanti come riferimento per la preparazione degli appalti e prevedendo che, qualora non si applichi la restrizione relativa ai prodotti originari di Paesi terzi, la stazione appaltante sia tenuta a fornire una giustificazione dettagliata

valutato che:

a distanza di poco più di un anno dall'acquisto di efficacia del nuovo Codice appalti sono emerse in fase di applicazione delle criticità che imponevano la necessità di modifiche finalizzate a garantire che gli appalti pubblici rispettino i principi di semplificazione, trasparenza, equità e tutela del lavoro;

le modifiche proposte dallo schema correttivo in esame contribuiscono, invece, ad aggravare i problemi interpretativi, nonché a stravolgere l'equilibrio tra i diritti dei lavoratori, le esigenze di semplificazione ed operatività per gli operatori, la qualità delle opere pubbliche, la valorizzazione dei professionisti e il rafforzamento delle stazioni appaltanti e dei presidi istituzionali preposti al controllo di legalità,

esprime

PARERE CONTRARIO

Simiani, Braga, Curti, Evi, Ferrari.

ALLEGATO 4

Modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, e all'articolo 231 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di cancellazione dal pubblico registro automobilistico di veicoli fuori uso sottoposti a fermo amministrativo. C. 805 Gaetana Russo e abb.

PARERE APPROVATO

La VIII Commissione, esaminata, per i profili di competenza, la proposta di legge n. 805 Gaetana Russo, recante modifiche al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, e altre disposizioni in materia di cancellazione dai pubblici registri dei veicoli fuori uso sottoposti a fermo amministrativo, quale risultante dalle proposte emendative approvate nel corso dell'esame in sede referente, a cui è abbinata la proposta di legge n. 347,

considerato che la proposta di legge è volta a introdurre disposizioni inerenti alla cancellazione dai registri pubblici dei veicoli fuori uso sottoposti a fermo amministrativo, al fine di consentire la rottamazione di tali veicoli e permetterne il corretto smaltimento;

rilevato che gli articoli 1 e 2 prevedono inoltre la rimozione immediata del veicolo all'atto del suo rinvenimento sul suolo pubblico per motivi attinenti, tra l'altro, alla tutela ambientale e del patrimonio stradale;

evidenziato che l'articolo 1, al comma 2, aumenta la soglia minima dell'ammenda per le violazioni relative alla gestione dei veicoli fuori uso e dei rifiuti derivanti dai relativi componenti e materiali e delle sanzioni amministrative per la raccolta dei veicoli destinati alla demolizione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 5

Sulla missione nei cantieri della strada statale Basentana presso lo svincolo di Pisticci.**RELAZIONE**

Nel pomeriggio di lunedì 21 ottobre 2024, una delegazione della VIII Commissione (Ambiente) ha effettuato un sopralluogo lungo il tratto della strada statale 407 « Basentana » compreso tra i chilometri 76+400 e 89+400 all'altezza dello svincolo di Pisticci (MT), con lo scopo di verificare lo stato di avanzamento dei lavori che interessano la tratta, attualmente gestita da ANAS S.p.A.

La richiesta del sopralluogo fa seguito a un ciclo di audizioni informali svolte dalla Commissione Ambiente che ha riguardato il sindaco del comune di Pisticci e i rappresentanti di ANAS. Sui temi oggetto del sopralluogo sono stati altresì svolti degli atti di sindacato ispettivo in Commissione.

La delegazione che ha partecipato alla missione era composta dal deputato Mattia (FDI), membro della Commissione Ambiente, e dal deputato Lomuti (M5S), non appartenente all'VIII Commissione, che il gruppo Movimento 5 Stelle ha chiesto di inserire nella delegazione in quanto proveniente dal territorio interessato dal sopralluogo. La visita si è articolata in tre diverse tappe lungo i 13 chilometri della SS 407 interessati dai lavori di messa in sicurezza. In tale occasione, i membri della delegazione hanno potuto constatare lo stato di avanzamento delle opere, accompagnati dal responsabile della struttura territoriale della Basilicata di ANAS.

Nel corso dell'incontro, i rappresentanti di ANAS hanno fornito alla delegazione elementi informativi concernenti il progetto, che si articola in due fasi: nella prima, già in corso, è stato fatto presente che si sta procedendo con l'installazione di barriere spartitraffico centrali tipo « New Jersey », per un totale di 55 chilometri già posati su 65 previsti, con un investimento di 35 milioni di euro. Tali barriere hanno lo

scopo di garantire maggiore sicurezza stradale, riducendo i rischi di incidenti e di attraversamento della carreggiata. La seconda fase – attualmente in fase di progettazione – prevede l'adeguamento della piattaforma stradale alla nuova configurazione geometrica, la razionalizzazione degli accessi esistenti ai fondi e la creazione di interscambi con la viabilità locale per agevolare l'inversione di marcia.

Al termine del sopralluogo, si è svolto un incontro presso il comune di Pisticci, a cui hanno partecipato – oltre alla delegazione parlamentare e ai rappresentanti di ANAS – il sindaco di Pisticci, alcuni membri del consiglio comunale, l'assessore con delega alle infrastrutture, reti idriche, trasporti e protezione civile della regione Basilicata e rappresentanti delle associazioni territoriali, tra cui il Tavolo Verde Puglia-Basilicata. Durante l'incontro, il sindaco ha ribadito l'urgenza di garantire la sicurezza dei cantieri stradali, evidenziando altresì la necessità di completare le opere di accesso ai fondi, e, nel lungo periodo, di adeguare lo svincolo per Marconia. Sullo stesso punto è intervenuto anche l'assessore regionale, il quale ha spiegato che gli interventi per lo svincolo di Marconia – finanziati dalla regione con 24,2 milioni di euro – prevedono l'allargamento della piattaforma stradale, la messa in sicurezza degli accessi a raso e la costruzione di rami complanari per consentire un accesso più agevole alla strada Basentana. L'assessore, inoltre, ha sottolineato la necessità di armonizzare i tempi degli interventi in corso e futuri con le esigenze delle aziende presenti sul territorio, al fine di limitare i disagi logistici ed economici.

Dal canto loro, i rappresentanti delle associazioni territoriali e degli imprenditori agricoli hanno lamentato le difficoltà

derivanti dall'installazione delle barriere spartitraffico « New Jersey » che hanno, di fatto, interrotto la continuità dei fondi agricoli senza che fossero predisposte rotatorie o corsie per l'inversione di marcia. Tale situazione costringe i mezzi agricoli a percorrere notevoli distanze per poter accedere ai fondi opposti. Tra le soluzioni prospettate è stata avanzata la proposta di realizzare sottopassi o sovrappassi per consentire una più agevole movimentazione dei mezzi e ridurre i disagi.

Nel corso dell'incontro è emerso un aspetto particolarmente rilevante concernente le richieste di accesso ai fondi. Negli scorsi mesi, infatti, ANAS ha veicolato un documento per richiedere ai proprietari l'accesso ai fondi in modo tale da consentire la realizzazione degli interventi necessari. A tal riguardo, i rappresentanti delle associazioni hanno stigmatizzato la formulazione poco chiara del suddetto documento che ha generato incomprensioni e preoccupazioni da parte degli imprenditori agricoli.

Da parte loro, i rappresentanti di ANAS hanno ribadito l'impegno a valutare le osservazioni ed espresso la propria disponi-

bilità a recepire le esigenze del territorio, sottolineando, tuttavia, che le eventuali modifiche progettuali dovranno essere presentate entro il mese di gennaio 2025, per non prolungare ulteriormente i tempi dell'intero progetto.

Nelle conclusioni dell'incontro, il deputato Mattia ha riconosciuto l'importanza della messa in sicurezza della SS 407 per ridurre l'incidentalità e la mortalità stradale, evidenziando la necessità di garantire continuità e accessibilità ai fondi agricoli. Ha auspicato, inoltre, un rapido completamento dei lavori – senza trascurare le esigenze degli imprenditori locali – e una maggiore chiarezza per quanto concerne le richieste di accesso ai fondi, in modo tale da evitare dubbi e fraintendimenti.

A sua volta, il deputato Lomuti ha sottolineato l'importanza di individuare un punto di convergenza tra le legittime esigenze dei cittadini e le necessità tecniche di ANAS, auspicando che la questione possa essere affrontata in modo collaborativo e senza pregiudizi politici, così da garantire risposte tempestive e concrete alla comunità.

ALLEGATO 6

Sulla partecipazione di una delegazione della Commissione alla COP29 di Baku.**RELAZIONE**

Una rappresentanza di osservatori parlamentari in seno alla delegazione italiana ha partecipato, su invito del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Gilberto Pichetto Fratin, alla prima parte della 29^a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, che si è svolta a Baku (Azerbaijan) dall'11 al 22 novembre 2024. La delegazione parlamentare ha preso parte alla COP29 nel periodo 12-17 novembre 2024.

Sono stati designati a partecipare, per la Camera dei Deputati, i seguenti deputati componenti della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici: il Presidente Mauro Rotelli (FDI), l'on. Marco Simiani (PD-IDP) e l'on. Stefano Maria Benvenuti Gostoli (FDI) per conto del Gruppo italiano presso la UIP. Per il Senato della Repubblica è stato designato a far parte della delegazione italiana il senatore della 8^a Commissione (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) Nicola Irto ((PD-IDP).

ATTIVITÀ DELLA RAPPRESENTANZA PARLAMENTARE

Nella prima giornata di lavoro (12 novembre), la delegazione italiana si è tenuta principalmente nel Padiglione italiano, allestito per la prima volta in collaborazione fra MASE e MAECI.

Con i suoi 47 eventi (6 promossi direttamente dal MASE), il Padiglione ha favorito il confronto tra pubblico, privato e società civile su temi quali la finanza climatica, la decarbonizzazione, la resilienza e l'adattamento, la tecnologia e l'innovazione, il ruolo dei giovani e delle comunità locali, la biodiversità. Gli eventi hanno messo a sistema tutti gli attori della cooperazione

internazionale, coinvolgendo non solo figure politiche e istituzionali, ma anche esponenti del mondo imprenditoriale, della ricerca e delle organizzazioni della società civile.

Si ricorda che hanno partecipato alla Cop29 di Baku il Ministro della Salute Orazio Schillaci, il Ministro dell'Istruzione e del Merito Giuseppe Valditara, il Viceministro degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale Edomondo Cirielli, il sottosegretario all'Ambiente e alla Sicurezza energetica Claudio Barbaro.

La delegazione parlamentare ha preso parte al confronto, incontrando diversi protagonisti pubblici e privati e partecipando ad alcuni degli eventi citati. In particolare, ha seguito l'evento a cura di ECCO – *The Italian Climate Change* dedicato a « Un nuovo piano d'azione per l'elettrificazione in Europa: ostacoli e opportunità per la trasformazione industriale », nel quale un panel di esperti ha approfondito gli aspetti relativi all'utilizzo della elettrificazione per la riduzione delle emissioni di CO₂ quale strumento per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica, con l'auspicio di porre al centro dell'attenzione politica l'analisi delle difficoltà e dei vantaggi di questo piano di transizione. La delegazione ha quindi incontrato il direttore dell'Agenzia italiana per la cooperazione internazionale, Marco Riccardo Rusconi, che ha descritto gli impegni dell'Agenzia nell'ambito della cooperazione per il clima, presentando i progetti di contrasto e di adattamento degli impatti climatici nei Paesi partner, con un *focus* sulle azioni in Africa legate al « Piano Mattei »; il direttore Rusconi ha quindi approfondito i diversi aspetti relativi all'attività volta alla cooperazione e partenariato e a quella volta a favorire l'accesso ai mercati attraverso il supporto agli opera-

tori privati, soprattutto di piccole e medie dimensioni.

Nella stessa giornata, la delegazione ha incontrato il professor Francesco Corvaro, Inviato Speciale dell'Italia per i Cambiamenti Climatici, che ha illustrato la posizione dell'Italia in merito alla questione della finanza climatica, il principale tema di negoziazione in questa edizione della COP, con il *New Quantified Goal* del fondo per il clima e del fondo *Loss and Damage*. Corvaro ha sottolineato la necessità di definire il quadro di riferimento, prima ancora dei numeri del finanziamento: occorre stabilire le regole, chiarire chi finanzia e cosa si finanzia attenendosi a criteri di trasparenza e di accessibilità che favoriscano l'accesso alle risorse ai paesi che più ne hanno bisogno. Occorre poi capire a quale tipo di finanziamenti si vuole ricorrere (a fondo perduto, prestiti o investimenti) e – aspetto centrale – è necessario coinvolgere il settore privato per poter far fronte agli elevati importi che la finanza climatica ha ormai raggiunto. Sono stati presenti a questi incontri anche gli Ambasciatori di Italia in Azerbaijan, Luca Di Gianfrancesco, e di Azerbaijan in Italia, Rashad Aslanov. Quest'ultimo, dopo aver ricordato gli ottimi rapporti tra i due Paesi in tutti i settori e non soltanto in quello energetico, ha parlato della scelta di svolgere la COP29 a Baku, nonostante le polemiche suscitate dal fatto che per la seconda volta la scelta sia ricaduta su un paese produttore di idrocarburi; ha infine ricordato il ruolo costruttivo svolto dall'Italia anche nei colloqui di pace in corso con l'Armenia. Sempre il 12 novembre, i parlamentari hanno presenziato alla firma del *Cooperation Agreement* per il settore della distribuzione del gas da parte dell'amministratore delegato di Italgas, Paolo Gallo, e del Vicepresidente di SOCAR (compagnia energetica dell'Azerbaijan), responsabile per il gas, Elshad Nassirov. Tra i principali ambiti di collaborazione figurano lo scambio di *best practices* e tecnologie per incentivare la transizione energetica e la digitalizzazione, con particolare attenzione alla decarbonizzazione delle infrastrutture tramite il rilevamento delle dispersioni di gas.

Il giorno successivo la delegazione ha assistito in plenaria all'intervento del Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, nel secondo giorno del *World Leaders Climate Action Summit*. Nel suo discorso, il Presidente Meloni ha sottolineato il ruolo del multilateralismo per raggiungere gli ambiziosi obiettivi di miglioramento di efficienza energetica e di finanziamento climatico posti a Dubai. Ha poi affermato che l'Italia intende adottare un approccio pragmatico che difenda la natura mettendo al centro l'uomo. Il processo di decarbonizzazione deve quindi prendere in considerazione la sostenibilità dei sistemi produttivi e sociali e per fare questo la via da percorrere è quella della neutralità tecnologica, perché sono più di una le alternative alle fonti fossili. Secondo il Presidente del Consiglio, il *mix* energetico deve includere non solo rinnovabili, ma anche gas, biocarburanti, idrogeno, cattura della CO₂ e, in futuro, il nucleare da fusione, su cui l'Italia è impegnata in prima linea e che desidera rilanciare.

Nel pomeriggio, i parlamentari si sono recati nell'ufficio dei negoziatori italiani, dove hanno incontrato la capo-negoziatrice Federica Fricano e il Direttore Generale Alessandro Guerri che hanno presentato il personale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e i rappresentanti del sistema della ricerca italiana impegnati nei tavoli tecnico-scientifici sul negoziato e nella cooperazione bilaterale e multilaterale sui temi dell'ambiente, del clima e dell'energia. Durante la riunione sono state approfondite le principali questioni oggetto della Conferenza e sono state presentate le principali iniziative di cooperazione internazionale, con un *focus* specifico sull'Azerbaijan e sui Paesi dell'Africa subsahariana, nonché sulle iniziative del G7 a presidenza italiana « *Adaptation Accelerator Hub* », « *Energy 4 Growth* » e « *Youth4Climate* ». Nei giorni successivi la delegazione ha incontrato anche rappresentanti di Enel, che hanno presentato un'analisi dei mercati esteri di principale interesse per l'azienda. A *latere* dell'evento « *Dalla politica alla pratica: la finanza climatica a misura di bambino* », cui è inter-

venuto Claudio Barbaro, sottosegretario del MASE, la delegazione parlamentare ha avuto un incontro con Cassa Depositi e Prestiti, in quanto partecipe del Fondo *Loss & Damage*.

NEGOZIATI ED ESITI DELLA COP29

Come spesso accaduto nelle edizioni precedenti, anche la COP 29 di Baku è stata caratterizzata da un contesto negoziale complesso che ha coinvolto stati, gruppi di stati e la vasta e articolata platea degli *stakeholder* (società civile, imprese, organizzazioni non governative, etc.) che partecipa alla conferenza onusiana. Tra gli elementi oggetto di critica nel dibattito pubblico l'opportunità di svolgere la COP climatica in un paese, l'Azerbaigian, produttore di combustibili fossili, come del resto era accaduto anche per la COP28 tenuta a Dubai. Nel discorso di apertura, il presidente azerbaiigiano Ilham Aliyev ha respinto polemicamente le critiche all'Azerbaigian in tema di diritti umani e transizione ecologica e ha ricordato il ruolo che il suo Paese svolge come fornitore di gas ai principali stati europei.

Nel complesso negoziato della COP29, che ha visto al centro la questione della finanza climatica, si sono confrontate le posizioni divergenti dei Paesi in via di sviluppo e delle economie avanzate. Se i primi facevano appello, come di consueto, alle responsabilità storiche delle nazioni sviluppate e richiedevano un impegno finanziario rilevante per le esigenze climatiche, i secondi sostenevano un superamento della tradizionale divisione tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo (tra i quali sono ancora annoverati paesi come Cina e India) e auspicavano che anche le grandi economie emergenti divenissero stati donatori.

Le aspettative elevate per gli esiti della Conferenza erano anche legate ai risultati importanti raggiunti dalle due conferenze precedenti: la COP27, che ha approvato il Fondo per le perdite e i danni, e la COP28, che ha raggiunto un accordo globale per abbandonare in modo rapido ed equo tutti i combustibili fossili nei sistemi energetici, triplicare le energie rinnovabili e aumentare la resilienza climatica.

Il compromesso che ha chiuso la COP29 è stato raggiunto il 24 novembre 2024 (due giorni dopo la conclusione programmata della Conferenza) con l'adozione di un pacchetto di Decisioni denominato *Baku Climate Unity Pact*. La principale decisione della Conferenza è stata l'individuazione del nuovo target della finanza climatica post 2025, in gergo il Nuovo Obiettivo Collettivo Quantificato (*New Collective Quantified Goal*, NCOG).

Il nuovo obiettivo di finanza climatica prevede che tutti gli Stati si impegnino a creare le condizioni per mobilitare cumulativamente almeno 1.300 miliardi l'anno entro il 2035 da tutte le fonti di finanziamento (pubbliche e private) e da « tutti gli attori ». Tutti i paesi sono « chiamati » a « lavorare insieme » per aumentare la finanza climatica verso i paesi in via di sviluppo.

Il secondo *target* deciso a Baku riguarda in particolare i paesi sviluppati e ha portato a 300 miliardi annui il contributo da mobilitare per il clima entro il 2035. Una cifra triplicata rispetto al precedente target dei 100 miliardi, stabilito a Copenaghen nel 2009 e ribadito nell'Accordo di Parigi del 2015, che tuttavia non ha soddisfatto una parte di paesi in via di sviluppo e di organizzazioni per il clima che avrebbero voluto un impegno maggiore: almeno 500 miliardi e sotto forma di doni e non di prestiti. Tra gli stati più polemicamente verso l'esito finale India, Bolivia, Cile, Nigeria e i piccoli stati insulari facenti parte del gruppo PSIDIS (*Pacific Small Island Developing States*).

La decisione sulla finanza climatica è stata comunque da alcuni considerata « storica » perché ha cambiato per la prima volta l'impostazione su cui si sono tradizionalmente articolati i negoziati nell'ambito della Convenzione Quadro Onu per il contrasto del cambiamento climatico (UNFCCC). Finora sono stati esclusivamente i paesi industrializzati (sviluppati) ad avere l'obbligo di contribuire alla finanza climatica, mentre nel testo finale di Baku si dichiara che tutti i paesi possono farlo, anche se non esiste alcun obbligo ma solo un semplice incoraggiamento. In que-

sto modo da una parte si possono creare le condizioni per spingere economie emergenti e con elevate emissioni e capacità contributiva come Cina, Corea del Sud, Arabia Saudita e Brasile, a fare la loro parte, ma dall'altra non vengono imposti vincoli e si lascia l'apporto di questi paesi in una sfera volontaria e che non viene computato nei 300 miliardi annui.

L'intesa finale prevede l'istituzione di una *roadmap* di attività «da Baku a Belem», cioè da oggi fino alla COP30 in Brasile a novembre 2025. Il compito di tali attività è capire come mobilitare i 1.300 mld \$ l'anno, con un *focus* su sovvenzioni, strumenti a tassi agevolati e che non generano debito, e misure per creare «spazio fiscale». In vista della prossima COP30 in Brasile, tutti i Governi sono chiamati a presentare, entro febbraio 2025, i nuovi obiettivi climatici nazionali (i c.d. NDCs 3.0), necessariamente più ambiziosi e comprensivi di tutti i settori produttivi.

Un altro risultato della COP 29 di Baku è stata la regolazione del mercato internazionale del carbonio, ovvero il sistema di scambio dei crediti di emissione, secondo l'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, che per diversi anni non aveva trovato un'intesa per la sua applicazione. Per quanto riguarda il commercio da Paese a Paese, la decisione della COP29 fa chiarezza su come i Paesi autorizzeranno il commercio dei crediti di carbonio e su come funzioneranno i registri che lo monitorano. I Paesi inoltre hanno concordato gli standard per un mercato centralizzato del carbonio nell'ambito delle Nazioni Unite. Questo meccanismo, noto come Meccanismo di accreditamento dell'Accordo di Parigi, istituisce un mercato globale del carbonio regolato da *standard* internazionali per garantire integrità, trasparenza e funzionamento equo del sistema e consentirà di evitare il doppio conteggio delle riduzioni di emissioni; di includere progetti per rimozioni e stoccaggi verificabili e misurabili; di riformare il vecchio sistema di cooperazione climatica del *Clean Development Mechanism* (CDM). Il nuovo sistema, che sarà basato sulla scienza e considererà tutte le alternative tecnologiche possibili, permetterà a uno

Stato di ridurre formalmente le proprie emissioni di CO₂ anche attraverso investimenti *green* in un paese terzo.

Da segnalare anche i risultati raggiunti sui filoni dell'adattamento, con un aumento dei fondi a ciò destinati, e della trasparenza, mentre si registra un passo indietro sul piano della mitigazione. Rispetto al linguaggio della COP28, il testo finale di Baku non prevede infatti alcuna menzione esplicita dell'abbandono graduale dei combustibili fossili, ma solo un riferimento alla riduzione delle emissioni di CO₂ attraverso innovazioni tecnologiche ed efficienza energetica.

Anche nell'edizione 2024 l'Italia ha giocato un ruolo di primo piano all'interno della delegazione negoziale europea, guidata dal Commissario per l'Energia Wopke Hoekstra. In linea con l'intervento del Presidente Meloni (di cui si dà conto sopra), il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica nonché Capo della delegazione italiana, On. Pichetto Fratin, ha affermato di aver «portato a Baku lo spirito del Piano Mattei per l'Africa». Fra gli obiettivi italiani ai tavoli negoziali vanno segnalati l'allargamento della base dei Paesi donatori, la contabilizzazione dei contributi delle banche multilaterali di sviluppo nei flussi finanziari per il clima, l'incoraggiamento di iniziative filantropiche e la promozione della partecipazione dei soggetti privati al finanziamento di grandi progetti per la decarbonizzazione dei Paesi più vulnerabili come motore di sviluppo per le loro economie.

DIMENSIONE PARLAMENTARE

Sabato 16 e domenica 17 novembre si è svolta la Riunione parlamentare della COP29, organizzata congiuntamente dall'Unione interparlamentare e dal Milli Majlis della Repubblica di Azerbaïjan. Per la prima volta, i lavori parlamentari a margine della Convenzione sul clima sono stati articolati su due giornate di lavoro. Hanno preso parte al meeting oltre 300 tra parlamentari ed esperti provenienti da 66 paesi.

I lavori sono stati aperti dalla *Speaker* del Milli Majlis, Sahiba Gafarova, che ha definito il cambiamento climatico la più

grande sfida dell'umanità, che va oltre i confini nazionali e richiede sforzi collettivi. La Presidente dell'Unione interparlamentare, Tulia Ackson, ha sottolineato la responsabilità dei parlamentari a colmare il *gap* che esiste tra gli impegni assunti in sede di accordi internazionali in materia di azione climatica e la loro realizzazione sul piano nazionale. Il Segretario Esecutivo delle Nazioni Unite per i Cambiamenti Climatici, Simon Stiell, ha invece dichiarato che « Il Nuovo Obiettivo Collettivo Quantificato sui Finanziamenti per il Clima sarà una forza abilitante fondamentale per i Paesi di tutto il mondo – specialmente per quelli che hanno più difficoltà con i finanziamenti per il clima. Il sostegno parlamentare ai negoziatori può essere una forza potente per il progresso e l'ambizione ».

I lavori si sono conclusi con un intervento del Segretario generale dell'Unione interparlamentare, Martin Chungong, che ha ribadito l'urgenza di un'azione parlamentare volta a trasformare gli impegni per il clima in risultati concreti e misurabili, in uno spirito di cooperazione e determinazione, indicando come strada da seguire le « 10 azioni per un più forte impegno nazionale per il clima » indicate dalla UIP.

Al termine della riunione è stata adottata una dichiarazione in cui i parlamentari sono esortati a fare pressione sui rispettivi governi per destinare più risorse alla transizione da carburanti fossili verso un'energia pulita e rinnovabile. Il documento invita poi a sostenere i governi nella riduzione delle emissioni di CO₂, in particolare di metano, e di stabilire precisi obiettivi in questo senso nei loro impegni nazionali (NDCs). Collegandosi al tema principale della COP29, i parlamentari hanno poi sottolineato l'urgenza che i paesi più avanzati rispettino i propri impegni di finanza climatica a favore dei paesi in via di sviluppo e che sostengano le riforme delle istituzioni finanziarie competenti per migliorare l'accessibilità ai finanziamenti. Inoltre, si incoraggiano tutti i paesi a fornire forme di sostegno volontario attraverso il trasferimento di fondi nel *Loss and Da-*

mage, in particolare a favore dei piccoli stati insulari in via di sviluppo.

INCONTRO BILATERALE ITALO-AZERO

Il 13 novembre, presso la sede del Milli Majlis, il Parlamento dell'Azerbaijan, la delegazione italiana ha avuto un incontro con una delegazione della Commissione per le risorse naturali, l'energia e l'ambiente, guidata dal presidente Sadig Gurbanov e composta dalla Vicepresidente Fatma Yildirim e dai deputati Asif Asgarov e Eyvaz Gurbanov. Il Presidente Gurbanov si è detto onorato dell'amicizia con l'Italia, che assume un valore ancora maggiore nell'attuale contesto mondiale. La collaborazione con l'Italia è attiva in tutti i settori, non soltanto in quello energetico, e l'auspicio è che essa possa essere di esempio anche per gli altri paesi. Il Presidente Rotelli, nel ringraziare dell'accoglienza ricevuta, ha espresso la convinzione che il partenariato tra i due Paesi possa fare la differenza e ha ribadito la solidità dei legami, confermata dalla presenza del Presidente del Consiglio Meloni ai lavori della COP. Il Presidente Rotelli ha ricordato, tuttavia, che esistono sfide da superare in campo energetico e ambientale e ha lodato l'impegno dell'Azerbaijan nel voler investire in nuove tecnologie per lo sviluppo di energie rinnovabili, attraverso il reimpiego dei guadagni che provengono dalla vendita di gas in Europa. Il senatore Irto, sottolineando il positivo impatto di riqualificazione urbana che si osserva in Azerbaijan, ha ricordato il progetto di cooperazione per lo sviluppo di programmi di ingegneria tra il Politecnico di Torino e l'ADA University di Baku, che ha invitato a sostenere. Dal canto suo, l'on. Simiani ha rilevato l'importanza del messaggio trasversale che emerge dalla COP di Baku in materia di difesa dell'ambiente, che l'Azerbaijan vuole far proprio e divulgare. A tale scopo la capacità di integrazione che è propria di questo paese può giocare un ruolo importante, perché può rappresentare un contributo verso un futuro senza conflitti.

La Vice Presidente Yildirim, che proviene dal Karabakh, ha ricordato i nume-

rosi progetti in corso per la ricostruzione del territorio dopo la fine della guerra contro l'Armenia, ma ha lamentato il rallentamento del ripopolamento della regione a causa delle numerose mine ancora presenti sul territorio, che hanno già causato la morte di oltre 400 persone. In questo quadro, ha avanzato la proposta che accanto ai 17 obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite se ne affianchi un 18° volto allo sminamento nelle zone di guerra che causano numerose vittime, oltre a procurare ingenti danni alla fauna e al territorio ⁽¹⁾. Il Presidente Rotelli ha garan-

(1) Si osserva che nel documento finale approvato dalla riunione parlamentare della COP29 il 17 no-

tito il sostegno dell'Italia a tale proposta e, al termine dell'incontro, ha invitato i parlamentari azerbaigiani a Roma per continuare uno scambio di opinioni sui temi di interesse comune.

Sabato 16 novembre la delegazione è stata invitata ad una colazione di lavoro dal Presidente del Gruppo di amicizia parlamentare Azerbaijan-Italia, Azer Karimli, a cui ha preso parte anche l'Ambasciatore azerbaijano in Italia, Rashad Aslanov.

vembre, al punto 5 si chiede ai parlamentari di diffondere maggiore comprensione, all'interno della comunità internazionale, sui danni ambientali causati dalle mine e dagli ordigni inesplosi nelle zone di conflitto e post-conflitto, rispondendo alle richieste di assistenza dei paesi bisognosi in questo ambito.