

**Il contributo di Confimi Industria  
e Confimi Industria Edilizia**

*Esame Atto Governo n.19  
Schema definitivo del Codice dei Contratti Pubblici*

**Camera dei Deputati  
VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici)**

*Roma, 6 febbraio 2023*

## INDICE

### 1. Introduzione generale

### 2. Emendamenti Schema di Codice dei Contratti

- art. 11 (*Contratti collettivi nazionali di settore...*)
- art. 44 (*Appalto integrato*)
- art. 50 (*Procedure per l'affidamento*)
- art. 51 (*Commissione giudicatrice*)
- art. 57 (*Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale*)
- art. 58 (*Suddivisione in lotti*)
- art. 59 (*Accordi quadro*)
- art. 93 (*Commissione giudicatrice*)
- art. 100 (*Requisiti di ordine speciale*)
- art. 102 (*Impegni dell'operatore economico*)
- art. 104 (*Avvalimento*)
- art. 119 (*Subappalto*)
- art. 193 (*Procedura di affidamento- Finanza di Progetto-*)
- art. 222 (*ANAC*)

### 3. Emendamenti per il settore dei Beni Culturali

- art. 132 (*Disciplina comune applicabile ai contratti del settore pubblico*)
- art. 134 (*Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato*)
- art. 227 (*Abrogazioni e disposizioni finali*)

## 1. INTRODUZIONE GENERALE

Le osservazioni contenute in questo documento sono state redatte da Confimi Industria (Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana e dell'Impresa Privata) e da Confimi Industria Edilizia - verticale di Confimi Industria - che si occupa della categoria edile ed affini, di escavazione e materiali lapidei, delle produzioni di elementi e componenti in laterizio e prefabbricati in latero-cemento, manufatti in calcestruzzo armato e non, in cemento, in gesso e piastrelle, la produzione del cemento, della calce e suoi derivati, del gesso e relativi manufatti, delle malte e dei materiali di base per le costruzioni edili.

Il Sistema Confimi Industria è senz'altro a favore di una **semplificazione delle procedure**, la quale non deve tuttavia arrecare danno a qualità, professionalità e specializzazione dei lavori, che sole possono - e devono - caratterizzare gli appalti pubblici.

Il settore degli **appalti** produce circa il **13-15 % del PIL nazionale**; la sua incidenza sul settore delle costruzioni e sui suoi Operatori Economici - *sul mercato sono presenti c.a. 40.000 operatori dotati di attestato SOA* - in termini di sviluppo economico, fiscalità e stabilità occupazionale è, quindi, rilevantissima e sempre di più lo sarà nei prossimi dieci anni in applicazione del PNRR. Da qui la **necessità di un sistema di regole equilibrate e durature nel tempo, ma anche giuste e rispettose delle peculiarità del nostro tessuto imprenditoriale**.

Tra le principali preoccupazioni del Sistema Confimi Industria vi è indubbiamente quella della **limitazione dell'accesso al mercato per le piccole e medie imprese**. Limitazione determinata in buona parte dal proliferare degli **accordi quadro** (*i quali ad oggi rappresentano c.a. il 55% del mercato*) e dalla scarsa applicazione della **divisione in lotti**.

In questo contesto, ed a fronte di una crescente discrezionalità riconosciuta alle stazioni appaltanti, preoccupa il fatto che le stesse, anche se non qualificate, possano appaltare

fino ad € 500.000 (art. 62, comma 1) e non, come sarebbe logico, fino alla soglia di affidamento diretto (per i lavori pari ad € 150.000).

Parimenti preoccupa la normativa sul c.d. *in house* (art. 186) che, di fatto, non prevede alcuna esternalizzazione di attività per le future concessioni, minando così ulteriormente l'accesso al mercato. In virtù di quanto premesso, nel documento che segue, vengono riportate alcune proposte di modifica allo Schema di Codice dei Contratti Pubblici.

## 2. EMENDAMENTI SCHEMA DI CODICE DEI CONTRATTI

### Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (Articolo 11)

**Un aspetto che desta seria preoccupazione** in tema di indicazione di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) da applicare è relativo alla possibilità della Stazione Appaltante di decidere - aggirando una delle fondamentali libertà dell'impresa - quale CCNL deve essere applicato dall'impresa principale (art. 11, c. 2) con relativo riflesso sul Contratto che, quasi certamente, sarà chiamato ad applicare anche il subappaltatore (art. 119, c. 12), con ciò stesso condizionando tutto l'appalto.

La previsione è inconcepibile e non condivisibile oltre ad essere lesiva della suddetta libertà di impresa e non coerente con il ventaglio di specializzazioni che contraddistingue la filiera delle costruzioni.

La sicurezza nei cantieri è garantita dalla stabilità e qualità dell'impresa non dall'applicazione di un determinato CCNL (legittimamente e correttamente applicabile in base al lavoro svolto); bisogna debellare il lavoro nero non perseguire le imprese in regola.

### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Eliminare comma 2 dell'articolo 11

~~<< 2. Nei bandi e negli inviti le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1.>>~~

\* \* \* \*

### **Appalto integrato – Art. 44**

Non si condivide la previsione di un appalto integrato assolutamente ampio e sostanzialmente privo di limiti significativi. L'applicazione dell'appalto integrato ha portato in passato a notevoli storture non solo nell'ambito del meccanismo stesso ma anche a livello di scostamenti economici nella realizzazione dell'opera.

Si comprende che la previsione sia legata all'obiettivo di velocizzare la conclusione dell'opera, ma si ritiene che i rischi connessi alla mancanza di trasparenza ed al limitato controllo sui costi debbano essere evitati.

Si propone pertanto di inserire nell'articolo alcune limitazioni (riferimento a lavori complessi sopra soglia comunitaria e non legati ad alcun tipo di manutenzione) come da proposta che segue.

### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Articolo 44, comma 1, inserire le parti evidenziate:

<< 1. Negli appalti di lavori **complessi**, con la decisione di contrarre, la stazione appaltante o l'ente concedente, se qualificati, **può possono** stabilire che il contratto abbia per oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica approvato. Tale facoltà non può essere esercitata per gli appalti di opere di **importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), e, indipendentemente dal loro importo, per le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria.**>>

\* \* \* \*

### **Procedure per l'affidamento (art. 50)**

Non si condivide la forte e potenzialmente assai discrezionale restrizione prevista per la partecipazione alle gare fino alla soglia di rilevanza comunitaria, determinata non solo dal limitatissimo numero di invitati a presentare offerte (limite che difficilmente può essere mitigato anche con il migliore sistema di "elencazione" e rotazione degli invitati), ma anche dalla circostanza che si tratta per lo più di procedure negoziate senza bando (aggravate dal fatto che l'utilizzo della procedura aperta - per appalti di lavori da 1 milione alla soglia comunitaria- richieda << *adeguata motivazione*>>, quando invece dovrebbe essere la regola).

Si propone, pertanto, quanto segue.

### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Articolo 50, comma 1, lettera c) e lettera d)

<< c) *procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno **cinque quindici** operatori economici, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a un milione di euro;*

~~d) *procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno 10 operatori economici, ove esistenti, per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14, salva la possibilità di ricorrere alle procedure di scelta del contraente di cui alla Parte IV del presente Libro, previa adeguata motivazione;* >>~~

\* \* \* \*

### **Commissione giudicatrice – Art. 51**

Si ritiene inopportuno che personale interno alla stazione appaltante, RUP incluso, possa far parte della Commissione giudicatrice in caso di appalti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si chiede pertanto la cancellazione di questo articolo.

L'eliminazione di questo articolo contribuirebbe anche a rendere lo Schema di Codice più lineare dal momento che lo stesso titolo "Commissione giudicatrice" è previsto sia all'art. 51 che all'art. 93.

### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Articolo 51

~~<<1. Nel caso di aggiudicazione dei contratti di cui alla presente Parte con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, alla commissione giudicatrice può partecipare il RUP, anche in qualità di presidente.>>~~

\* \* \* \*

### **Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale - Art. 57**

Per le motivazioni di cui all'articolo 11, comma 1 dello Schema di Codice dei Contratti, sopra richiamate si propone all'art. 57, comma 1, la modifica sotto riportata.

## PROPOSTA DI EMENDAMENTO

Articolo 57, comma 1

<< 1. Per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale e per i contratti di concessione i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove riguardi il settore dei beni culturali e del paesaggio, e nel rispetto dei principi dell'Unione europea, devono contenere specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato, nonché l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto o della concessione e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro ~~comparativamente~~ **rispettivamente** più rappresentative sul piano nazionale **e, per quanto riguarda il settore dei lavori, con riferimento alle attività generali (OG) ed a quelle specialistiche (OS)** e di quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, nonché a garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare.>>

\* \* \* \*

### **Suddivisione in lotti – Art. 58**

Per quanto il principio della divisione in lotti sia riconosciuto, a livello nazionale ed europeo, come uno degli strumenti migliori per favorire la partecipazione soprattutto delle micro e piccole imprese (ed anche di quelle specialistiche nel momento in cui i lotti siano

funzionali o prestazionali e non puramente quantitativi), di fatto permangono rilevanti ostacoli ad una loro generalizzata applicazione.

L'ampia previsione fatta nell'articolo 58 non favorisce, in modo sostanziale, la divisione in lotti; da qui la necessità di un più incisivo indirizzo alle stazioni appaltanti, soprattutto nel caso di assegnazione di più lotti ad uno stesso concorrente, secondo le proposte emendative che seguono.

### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Articolo 58, commi 4 e 5

<< 4. La stazione appaltante ~~può limitare~~ **limita** il numero massimo di lotti per i quali è consentita l'aggiudicazione al medesimo concorrente per ragioni connesse alle caratteristiche della gara e all'efficienza della prestazione, oppure per ragioni inerenti al relativo mercato, anche a più concorrenti che versino in situazioni di controllo o collegamento ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Al ricorrere delle medesime condizioni e ove necessario in ragione dell'elevato numero atteso di concorrenti ~~può essere limitato~~ **limita** anche il numero di lotti per i quali è possibile partecipare. In ogni caso il bando o l'avviso di indizione della gara contengono l'indicazione della ragione specifica della scelta e prevedono il criterio non discriminatorio di selezione del lotto o dei lotti da aggiudicare al concorrente utilmente collocato per un numero eccedente tale limite.

**5. Il bando di gara o la lettera di invito possono anche riservare alla stazione appaltante la possibilità di aggiudicare alcuni o tutti i lotti associati al medesimo offerente, indicando le modalità mediante le quali effettuare la valutazione comparativa tra le offerte sui singoli lotti e le offerte sulle associazioni di lotti. >>**

\* \* \* \*

## **Accordi quadro – Art. 59**

Come illustrato in Premessa, l'ampia diffusione di accordi quadro, anche e soprattutto legata agli appalti connessi al PNRR, sta di fatto chiudendo il mercato con l'innalzamento delle soglie richieste per la partecipazione degli Operatori Economici, in contrasto frontale non solo con l'opportunità della massima partecipazione alle gare, ma anche con il principio stesso della divisione in lotti e con alcuni basilari principi già contenuti nella citata Legge 11 novembre 2011, n.180.

Si ritiene, quindi, opportuno che l'applicazione di accordi quadro sia limitata a situazioni realmente e solidamente motivate.

Di seguito proposta di emendamento.

### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Articolo 59, comma 1

<< 1. **Nel caso in cui, non sia possibile rispondere diversamente alle esigenze da realizzare e previa, adeguata, motivazione, le** ~~Le~~ stazioni appaltanti possono concludere accordi quadro di durata non superiore a quattro anni, salvo casi eccezionali debitamente motivati, in particolare con riferimento all'oggetto dell'accordo quadro. L'accordo quadro indica il valore stimato dell'intera operazione contrattuale. In ogni caso la stazione appaltante non può ricorrere agli accordi quadro in modo da eludere l'applicazione del codice o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza. In particolare, e salvo quanto previsto dai commi 4, lettera b), e 5 ai fini dell'ottenimento di offerte migliorative, il ricorso all'accordo quadro non è ammissibile ove l'appalto consequenziale comporti modifiche sostanziali alla tipologia delle prestazioni previste nell'accordo.>>

\* \* \* \*

### **Commissione giudicatrice - Art. 93**

Preoccupazione genera, in generale, l'ampia discrezionalità prevista dal futuro Codice a vantaggio delle Stazioni Appaltanti, dal momento che ogni tentativo finora messo in campo per qualificarle non ha sortito gli effetti attesi.

In questo contesto tornare alle Commissioni interne nell'ambito della valutazione dell'Offerte Economicamente più Vantaggiose (OEPV), che tante storture hanno creato in passato proprio in ragione della facilità con la quale la discrezionalità può mutarsi in arbitrio, non rassicura il mercato.

Diverso il caso in cui l'aggiudicazione dell'offerta avvenga sul solo criterio del prezzo, vista la limitata discrezionalità applicabile in questo caso.

Da qui la richiesta di prevedere commissioni di gara esterne in caso di selezione dell'offerta basata sul criterio dell'OEPV, come da proposta che segue.

### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Articolo 93, comma 3

<< 3. ~~La commissione è presieduta da un dipendente della stazione appaltante ed è composta da suoi funzionari, in possesso del necessario inquadramento giuridico e di adeguate competenze professionali. Della commissione giudicatrice può far parte il RUP. In mancanza di adeguate professionalità in organico, la stazione appaltante può scegliere il~~ **Il** ~~Presidente e i singoli componenti della commissione~~ **anche sono sorteggiati dalla stazione appaltante** ~~tra funzionari di altre amministrazioni~~ **in possesso del necessario inquadramento giuridico e di adeguate competenze professionali** ~~e, in caso di documentata indisponibilità, tra professionisti esterni. Le nomine di cui al presente comma sono compiute secondo criteri di trasparenza, competenza e rotazione.~~>>

\* \* \* \*

## **Impegni dell'operatore economico - 102**

Per le motivazioni riportate all'articolo 11, comma 1 dello Schema di Codice dei Contratti, sopra descritte, si propone all'art. 102, comma 1, lettera b) la modifica sotto riportata.

### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Articolo 102, comma 1, lettera b)

<< 1. Nei bandi, negli avvisi e negli inviti le stazioni appaltanti, tenuto conto della prestazione oggetto del contratto, richiedono agli operatori economici di assumere i seguenti impegni:

- a) garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato;
- b) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro **comparativamente** **rispettivamente** più rappresentative sul piano nazionale **e, per quanto riguarda il settore dei lavori, con riferimento alle attività generali (OG) ed a quelle specialistiche (OS)** e di quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare;
- c) garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate.>>

\* \* \* \*

## **Avvalimento - Art 104**

L'assetto normativo in materia di appalti consente nel nostro Paese già un'ampia scelta di strumenti per consentire di partecipare alle opere anche in mancanza di specifica qualifica, quali il ricorso al subappalto, i consorzi, i raggruppamenti temporanei di imprese. Pertanto, pur alla luce della particolarità che contraddistingue un istituto, ad avviso di chi scrive, assolutamente discutibile come l'Avvalimento - la cui applicazione dovrebbe essere fortemente ristretta alla sola messa a disposizione di dotazioni tecniche da parte dell'impresa ausiliaria complementari a quelle già possedute dall'ausiliato - si ritiene che quanto previsto dal comma 8 dell'art. 104 possa ingenerare confusione rispetto al vigente comma 8 dell'art. 89 (D.Lgs. 50/16), in cui si fa, comunque, cenno al possibile ruolo di subappaltatore per l'ausiliario.

Il comma 8 dell'art. 104 dello Schema di Codice, infatti, prevede che il contratto sia eseguito dall'impresa che partecipa alla gara cui viene, successivamente, rilasciato il Certificato di Esecuzione Lavori (CEL).

L'esecuzione tuttavia è, e deve essere, consentita alle sole imprese qualificate nella specifica categoria di lavori: se l'impresa si è, quindi, avvalsa integralmente dei requisiti di altri per partecipare, non dovrebbe essere titolata né ad eseguire né ad acquisire un CEL, come da proposta che segue.

### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Articolo 104, comma 8

<< *8. Il contratto è in ogni caso eseguito dall'impresa che partecipa alla gara, **ove già in possesso di qualificazione nella relativa categoria, anche se di classifica inferiore a quella richiesta. alla quale, è rilasciato il II** certificato di esecuzione **è rilasciato a chi ha materialmente ha eseguito i lavori**, salvo quanto previsto dal comma 3.>>*

Sempre in tema di avvalimento, è da rilevare come lo Schema di Codice in commento, al comma 11 dell'art. 104, renda oggetto di avvalimento, salvo diversa, esplicita, previsione anche le lavorazioni c.d. super-specialistiche (ex DM 248/2016), cosa ad oggi non consentita dall'analogo comma 11 dell'art. 89 (D.Lgs. 50/16).

Si ritiene la previsione decisamente non condivisibile ed, anzi, si ritiene assolutamente doveroso che la Stazione Appaltante identifichi, all'interno di un appalto, i compiti essenziali che l'aggiudicatario deve eseguire (se non si vuole creare un sistema di soli appaltatori-intermediari), a maggior ragione quando questi compiti rientrino nell'ambito di lavorazioni SIOS.

Anche in linea con quanto, del resto previsto dall'art. 119, comma 2 dello Schema di Codice, si propone, pertanto quanto segue.

### PROPOSTA DI EMENDAMENTO

Articolo 104, comma 11

<< 11. Nel caso di appalti di lavori, di appalti di servizi e operazioni di posa in opera o installazione nel quadro di un appalto di fornitura, le stazioni appaltanti ~~possono~~ **prevedere prevedono** nei documenti di gara che taluni compiti essenziali, ~~ivi comprese~~ **in particolare** le opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali, siano direttamente svolti dall'offerente **se qualificato nella specifica categoria di lavorazione** o, nel caso di un'offerta presentata da un raggruppamento di operatori economici, da un partecipante al raggruppamento.>>

\* \* \* \*

### **Subappalto - Art. 119**

Gravi le previsioni relative al subappalto presenti nello Schema di Codice che seguono la traiettoria già definita dai diversi Decreti c.d. "Semplificazione" degli ultimi anni.

Con la completa liberalizzazione di tutte le lavorazioni non prevalenti viene, nella sostanza, confermata la volontà di destrutturare il tessuto imprenditoriale delle PMI, senza nemmeno la "mitigazione" di un **contratto di subappalto tipo** - su cui si faranno proposte in prosieguo (Art. 119, comma 1) - che consenta al subappaltatore di non sopportare oneri impropri.

E' appena il caso di sottolineare che l'uso estensivo del subappalto scoraggia, infatti, altre forme di partecipazione come i Raggruppamenti Temporanei o le Reti di Impresa, che consentono alle imprese di crescere realmente; inoltre l'eliminazione del ribasso massimo tra appalto e subappalto, induce a subappaltare al prezzo più basso senza controllo alcuno, con conseguenze sulla qualità dell'intervento e la tenuta economico-finanziaria delle imprese della filiera a cominciare dal subappaltatore. Con un subappalto sostanzialmente affidato al prezzo più basso le imprese non solo non crescono e non si stabilizzano, ma è ampiamente ipotizzabile una forte decrescita economica e occupazionale. L'essersi preoccupati, nella normativa del subappalto, solo dei trattamenti economici e normativi dei dipendenti (Art. 119, comma 12) non risolve il problema della redditività dell'attività svolta dalle imprese che sarà messa, inevitabilmente, a rischio.

**Il 15% del PIL sarà, quindi rappresentato, a breve, da un mercato di subappaltatori che lavorano al massimo ribasso, senza garanzia alcuna per la qualità dell'opera e da imprese appaltatrici, sempre meno interessate ad una reale qualificazione, che non faranno altro che arricchirsi grazie alla forbice libera tra appalto e subappalto.**

E ciò senza, peraltro, considerare le possibili infiltrazioni malavitose vista la sostanziale teoricità di ogni possibile forma di controllo posta in essere; lacunosa soprattutto in fase di esecuzione.

Al subappaltatore, invece dovrebbe essere riconosciuta una piena e reale autonomia e

Via Tagliamento, 25 – 00198 Roma

tel. 06 86971894

E –mail: [info@confimi.it](mailto:info@confimi.it) – [www.confimi.it](http://www.confimi.it)

dignità imprenditoriale (da qui le proposte di modifica all'art. 119, Comma 2 e Comma 6) quale impresa organizzata e qualificata in grado di porsi sul mercato in posizione collaborante e non subalterna a quella dell'impresa generale.

Al fine, quindi, di garantire una tutela minimale al subappaltatore, si chiede l'applicazione di una forma di temperamento del ribasso massimo tra appalto e subappalto, anche con riferimento alle attività specialistiche e super-specialistiche, che - ad avviso della scrivente - non dovrebbero essere affatto subappaltate.

Significativa l'estensione del pagamento diretto a subappaltatori e subcontraenti (Art. 119, comma 11), ma si ritiene necessario qualche ulteriore aggiustamento all'articolato per renderlo più chiaro e concreto, come più avanti proposto.

Per quanto riguarda l'introduzione generalizzata del c.d. "subappalto a catena" prevista dal comma 17 dell'art. 119, si evidenzia come questa possibilità sia già prevista dall'art. 170, comma 2 del DPR 207/10 per alcune specifiche attività (OS13, OS18-A, OS 18-B e OS32 - caratterizzate dalla produzione in stabilimento industriale, fornitura e posa in opera dei relativi prodotti - oltre che per le lavorazioni impiantistiche di cui alle categorie OS 4 e OS5). Si ritiene, dunque, che l'applicazione debba continuare ad essere limitata a queste categorie.

Si richiama, infine, l'attenzione sulla opportuna previsione del comma 20 dell'art. 119 che prevede che il Certificato di Esecuzione Lavori sia rilasciato solo a coloro che hanno eseguito i lavori e quanto, *a contrariis*, previsto dall'art. 23, comma 1, lettera b), punto 2 dell'Allegato II.12, che **prevede la possibilità per l'appaltatore di utilizzare i lavori subappaltati per qualificarsi nella specifica categoria subappaltata.**

Previsione, quest'ultima da espungere dall'Allegato II.12, come verrà indicato in seguito, salvo non si voglia deliberatamente abbassare in modo irreparabile il livello qualitativo delle opere.

Tutto quando sopra argomentato, si propongono, una serie di emendamenti all'art. 119.

## PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Articolo 119, comma 1

<< 1. I soggetti affidatari dei contratti eseguono in proprio le opere o i lavori, i servizi, le forniture compresi nel contratto. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 120, comma 1, lettera d), la cessione del contratto è nulla. È altresì nullo l'accordo con cui a terzi sia affidata l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni appaltate, nonché la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative alla categoria prevalente, **alle lavorazioni di cui all'articolo 104, comma 11** e dei contratti ad alta intensità di manodopera. È ammesso il subappalto secondo le disposizioni del presente articolo. **Al subappaltatore non possono essere imposti obblighi e oneri ulteriori rispetto a quelli che gravano sull'appaltatore nei rapporti con la stazione appaltante** >>.

Articolo 119, comma 2,

<< 2. Il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, con organizzazione **strutturata** di mezzi e **rischi-risorse** a carico del subappaltatore. Costituisce, comunque, subappalto di lavori qualsiasi contratto stipulato dall'appaltatore con terzi avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare. Nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3, **previa adeguata motivazione** nella decisione di contrarre, le stazioni appaltanti, eventualmente avvalendosi del parere delle Prefetture competenti, indicano nei

*documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto da eseguire a cura dell'aggiudicatario in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto, ivi comprese quelle di cui all'articolo 104, comma 11, in ragione dell'esigenza di rafforzare, tenuto conto della natura o della complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro o di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali. Si prescinde da tale ultima valutazione quando i subappaltatori siano iscritti nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui al comma 52 dell'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n.190, oppure nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'articolo 30 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229. L'affidatario comunica alla stazione appaltante, prima dell'inizio della prestazione, per tutti i sub-contratti che non sono subappalti, stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del sub-contraente, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati. Sono, altresì, comunicate alla stazione appaltante eventuali modifiche a tali informazioni avvenute nel corso del sub-contratto. È altresì fatto obbligo di acquisire autorizzazione integrativa qualora l'oggetto del subappalto subisca variazioni e l'importo dello stesso sia incrementato. >>*

Articolo 119, comma 6

*<< 6. Il contraente principale e il subappaltatore sono responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante **solo ed esclusivamente** per le prestazioni oggetto del contratto di subappalto. L'aggiudicatario è responsabile in solido con il subappaltatore per gli obblighi retributivi e contributivi, ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Nelle ipotesi di cui al comma 11, lettere a) e c), l'appaltatore è liberato dalla responsabilità solidale di cui al secondo periodo del presente comma. >>*

Articolo 119, comma 7

<< 7. L'affidatario è tenuto ad osservare il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni secondo quanto previsto all'articolo 11. È, altresì, responsabile in solido dell'osservanza delle norme anzidette da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto nel rispetto di quanto previsto dal comma 12. L'affidatario e, per suo tramite, i subappaltatori, trasmettono alla stazione appaltante prima dell'inizio dei lavori la documentazione di avvenuta denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa edile **ove prevista**, assicurativi e antinfortunistici, nonché copia del piano di cui al comma 15. Per il pagamento delle prestazioni rese nell'ambito dell'appalto o del subappalto, la stazione appaltante acquisisce d'ufficio il documento unico di regolarità contributiva in corso di validità relativo all'affidatario e a tutti i subappaltatori.>>

Articolo 119, comma 11

<< 11. La stazione appaltante corrisponde direttamente al subappaltatore ed ai titolari di sub-contratti non costituenti subappalto ai sensi del quinto periodo del comma 2 l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite nei seguenti casi:

- a) quando **il subappaltatore o** il subcontraente è una microimpresa o piccola impresa;
- b) in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore;
- c) su richiesta del **subappaltatore o del** subcontraente e se la natura del contratto lo consente.>>

Articolo 119, comma 12

<< 12. Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale. 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. L'affidatario corrisponde i costi della sicurezza e della manodopera, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso; la stazione appaltante, sentito il direttore dei lavori, il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione oppure il direttore dell'esecuzione, provvede alla verifica dell'effettiva applicazione della presente disposizione. L'affidatario è solidalmente responsabile con il subappaltatore degli adempimenti, da parte di quest'ultimo, degli obblighi di sicurezza previsti dalla normativa vigente.

**Il RUP procede alla verifica della congruità del prezzo applicato al subappaltatore, in contraddittorio con l'appaltatore ed il subappaltatore, nel rispetto degli standard qualitativi e prestazionali previsti dal contratto di appalto >>.**

Articolo 119, comma 17

~~<< 17. Le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto che, pur subappaltabili, non possono formare oggetto di ulteriore subappalto, in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto e dell'esigenza, tenuto conto della natura o della complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro o di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori oppure di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali. Si prescinde da tale ultima valutazione quando i subappaltatori ulteriori siano iscritti nell'elenco dei~~

~~fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui al comma 52 dell'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'articolo 30 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.~~

**17. Il subappaltatore e l'esecutore in possesso dei requisiti di cui alle categorie OS 4, OS5, OS13, OS18-A, OS 18-B e OS32, possono stipulare con un subcontraente il contratto di posa in opera di componenti ed apparecchiature necessari per la realizzazione di strutture, impianti ed opere speciali di cui alle suddette categorie >>**

\* \* \* \*

### **Finanza di progetto - Art. 193**

Vista la crescente importanza dell'apporto di capitali privati nella realizzazione di interventi di pubblica utilità, è opportuno mettere in atto ogni possibile strumento per semplificare e snellire gli iter procedurali, soprattutto nell'ambito della finanza di progetto, anche migliorando la funzionalità di meccanismi già in essere, come, ad esempio, il **PAUR**.

La *ratio* sottesa al Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) di velocizzare ed armonizzare in un unico procedimento le autorizzazioni regionali necessarie alla Valutazione di Impatto Ambientale, nel caso di concessioni aggiudicate con il meccanismo della finanza di progetto, viene, ad oggi, sostanzialmente disattesa.

In questi casi, infatti, nonostante la pendenza di un procedimento per l'ottenimento del PAUR avente ad oggetto un impianto analogo a quello oggetto della procedura di finanza di progetto, a seguito dell'aggiudicazione, il soggetto aggiudicatario deve, di fatto, avviare un nuovo procedimento per l'ottenimento del PAUR con aggravio di tempo e di risorse ai

fini della realizzazione di interventi pubblici o di pubblica utilità compiuti con il meccanismo della finanza di progetto.

La proposta sotto riportata, prevedendo che quanto già definito a livello di PAUR possa essere utilizzato o proseguito dall'aggiudicatario della procedura di finanza di progetto chiunque esso sia, consentirebbe una notevole velocizzazione nella cantierabilità di iniziative fondamentali.

### PROPOSTA DI EMENDAMENTO

Articolo 193, comma 2, inserire alla fine del comma 2 quanto segue:

<< **Qualora una amministrazione aggiudicatrice - nell'ambito di una iniziativa di finanza di progetto abbia dichiarato di pubblica utilità ovvero di pubblico interesse un progetto e rispetto al quale il soggetto individuato come promotore o altro soggetto abbia già avviato un procedimento volto al rilascio di un provvedimento autorizzatorio unico regionale ai sensi dell'art. 27-bis del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, al fine di ridurre i tempi di cantierabilità del progetto di pubblica utilità - il soggetto aggiudicatario potrà subentrare nel relativo procedimento pendente. Ove già rilasciato, il provvedimento autorizzatorio unico regionale potrà essere oggetto di voltura in favore del medesimo soggetto aggiudicatario, previo impegno a recepire le modifiche eventualmente richieste dall'amministrazione aggiudicatrice ed a presentare l'eventuale ulteriore documentazione**>>.

\* \* \* \*

### **Articolo 222 - Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**

Nel tentativo di riequilibrare, almeno in parte, il rapporto tra appaltatore e subappaltatore, si

Via Tagliamento, 25 – 00198 Roma

tel. 06 86971894

E –mail: [info@confimi.it](mailto:info@confimi.it) – [www.confimi.it](http://www.confimi.it)

ritiene importante prevedere, tra i compiti di ANAC, la elaborazione di un contratto di subappalto tipo obbligatorio che, similmente a quanto previsto all'art. 204, comma 13 nei rapporti tra Contraente Generale e terzi, impedisca all'appaltatore di imporre al subappaltatore obblighi e oneri ulteriori rispetto a quelli che gravano sull'appaltatore nei suoi rapporti con la Stazione Appaltante.

Questo contratto di subappalto tipo dovrebbe riportare, oltre alla specifica indicazione dell'attività da svolgere in subappalto, anche gli oneri (diversi da quelli esecutivi) che sono a carico del subappaltatore e che non devono essere aggiuntivi rispetto a quelli che l'appaltatore principale ha nei confronti della Stazione Appaltante, come da proposta di emendamento all'articolo 119, comma 1 sopra riportata.

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

- Ritenute di garanzia di importo notevolmente superiori a quelle contrattuali;
- Richiesta di Fideiussioni Bancarie a fronte di quelle Assicurative di cui usufruisce l'impresa generale;
- Mancato riconoscimento degli oneri della sicurezza, facendoli di fatto rientrare all'interno della offerta economica presentata;
- Esclusione dalla offerta del subappaltatore dell'onere delle forniture (elemento questo che, tra le altre cose, rende difficile potersi assumere pienamente la responsabilità di quanto eseguito);

- Modalità e tempi di formalizzazione di eventuali riserve in difformità al Contratto Generale;
- Mancato riconoscimento di riserve anche nel caso in cui l'Amministrazione le riconosca all'Appaltatore;
- Previsione di risolvere le eventuali controversie, ricorrendo al Collegio Arbitrale (con costi elevati tali da incentivare di fatto la rinuncia preventiva)

Si propone, quindi quanto segue.

### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Articolo 222, comma 2

<< 2. L'ANAC, attraverso bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo, **contratti di subappalto tipo** e altri atti amministrativi generali, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche. Trasmette alle Camere, immediatamente dopo la loro adozione, gli atti di cui al primo periodo ritenuti maggiormente rilevanti in termini di impatto, per numero di operatori potenzialmente coinvolti, riconducibilità a fattispecie criminose, situazioni anomale o comunque sintomatiche di condotte illecite da parte delle stazioni appaltanti. Resta ferma l'impugnabilità delle decisioni e degli atti assunti dall'ANAC innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa. L'ANAC, per l'adozione dei bandi-tipo, dei capitolati-tipo, dei contratti-tipo, **dei contratti di subappalto tipo** e degli atti amministrativi generali, si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di consultazione, di analisi e di verifica dell'impatto della regolazione, di adeguata pubblicità, anche sulla Gazzetta Ufficiale, in modo che siano rispettati la qualità della regolazione e il divieto di

introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee e dal codice. I bandi-tipo, i capitolati-tipo, **e i contratti-tipo ed i contratti di subappalto tipo** sono, altresì, pubblicati sul sito istituzionale dell'Autorità e dallo stesso scaricabili con modalità tale da garantirne l'autenticità >>

### **3. EMENDAMENTI PER IL SETTORE DEI BENI CULTURALI**

#### **Articolo 132- Disciplina comune applicabile ai contratti nel settore di beni culturali**

Tra le prescrizioni presenti nel vigente Codice dei Contratti Pubblici (D.L.gs 50/16) che non sono state riportate nello schema di Codice si segnala l'importantissima previsione secondo la quale i lavori relativi ai Beni Culturali non possono essere appaltati congiuntamente né essere assorbiti in altre lavorazioni.

Questa dimenticanza è di particolare gravità anche in ragione della delicatezza necessaria a garantire una corretta forma di intervento sui beni tutelati.

Si chiede, quindi di riportare nel testo dell'articolo 132, come nuovi commi 3 e 4, quanto previsto nell'art. 148 del DL.gs 50/16, come di seguito evidenziato.

#### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Articolo 132 - *inserimento nuovi commi*

<< *Omissis...*

***3. I lavori concernenti beni culturali mobili, superfici decorate di beni architettonici e materiali storicizzati di beni immobili di interesse storico, artistico e archeologico, gli scavi archeologici, anche subacquei, nonché quelli relativi a ville, parchi e giardini di cui all'articolo 10, comma 4, lettera f) del codice dei beni culturali e del paesaggio, non possono essere aggiudicati congiuntamente ad altre categorie di lavori, salvo***

*per eccezionali esigenze connesse alla necessità di coordinamento delle varie categorie dei lavori. L'eventuale affidamento congiunto deve essere giustificato da apposita relazione del RUP, documentato ed esplicitato attraverso dettagliata descrizione delle lavorazioni concatenate da parte del progettista nonché accompagnato da cronoprogramma di dettaglio.*

*4. I lavori concernenti beni culturali mobili, superfici decorate di beni architettonici e materiali storicizzati di beni immobili di interesse storico, artistico e archeologico, gli scavi archeologici, anche subacqueei, nonché quelli relativi a ville, parchi e giardini di cui all'articolo 10, comma 4, lettera f) del codice dei beni culturali e del paesaggio non possono essere assorbiti da altra categoria né omessi indipendentemente dall'importo delle lavorazioni e dall'incidenza percentuale che il valore degli interventi di tipo specialistico assume rispetto all'importo complessivo dei lavori. >>*

\* \* \* \*

#### **Articolo 134. Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato.**

Nel Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137" all'Art. 9-bis (articolo introdotto dall'art. 1 della Legge n. 110 del 2014) è specificato quanto segue: <<1. In conformità a quanto disposto dagli articoli 4 e 7 e fatte salve le competenze degli operatori delle professioni già regolamentate, gli interventi operativi di tutela, protezione e conservazione dei beni culturali nonché quelli relativi alla valorizzazione e alla fruizione dei beni stessi, di cui ai titoli I e II della parte seconda del presente codice, sono affidati alla responsabilità e all'attuazione, secondo le rispettive competenze, di archeologi, archivisti, bibliotecari, demoetnoantropologi, antropologi fisici, restauratori di beni culturali e collaboratori

*restauratori di beni culturali, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte, in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale >>: non è, pertanto, condivisibile, oltre che lesivo del principio di concorrenza, che venga favorito il partenariato gratuito per "tutela e valorizzazione" dei beni culturali. Anche se la si ritiene comunque concettualmente errata, la previsione potrebbe essere applicata, limitatamente alla sola "fruizione", in particolare per i piccoli musei locali (risulta schizofrenico ed incomprensibile da un lato imporre improbabili percentuali minime di manodopera femminile in cantiere e, dall'altra, limitare, in questo contesto, possibilità di impiego, in particolare per giovani laureati, normalmente ad elevatissima percentuale femminile).*

## **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Art. 134

*<< 1. Per **tutte** le attività finalizzate **alla tutela e alla valorizzazione alla fruizione** dei beni culturali, l'amministrazione può stipulare contratti gratuiti, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del codice, ferme restando le prescrizioni dell'amministrazione preposta alla loro tutela **in ordine alla progettazione e all'esecuzione delle opere e delle forniture e alla direzione dei lavori e al loro collaudo.***

*2. Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della nazione **e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione**, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dall'articolo 8.*

*3. Resta fermo quanto previsto ai sensi dell'articolo 106, comma 2-bis, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.>>*

\* \* \* \*

### **Art. 227 - Abrogazioni e disposizioni finali**

Con l'inserimento di un nuovo punto h) al Comma 3, si chiede l'abrogazione del DPCM 14 febbraio 2022 per evitare il rischio di corto circuito tra Codice in redazione e DPCM suddetto, vista l'incoerenza tra le due norme.

Le linee guida emanate con tale DPCM fanno riferimento, infatti, ad una procedura di Verifica Preventiva dell'Interesse Archeologico rigidamente articolata in livelli successivi di approfondimento, da eseguirsi quindi con successione e tempistiche definite e inevitabilmente superiori ai 90 giorni previsti dall'Allegato I.8 dell'attuale Schema del Codice, con cui quindi sono in conflitto.

Se queste linee guida non vengono abrogate si rischia di allungare i tempi di tutti i lavori.

### **PROPOSTA DI EMENDAMENTO**

Articolo 227, comma 3, **lettera i)** (nuovo inserimento)

<< *Omissis....*

*3. omissis*

***i) il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2022 "Approvazione delle linee guida per la procedura di verifica dell'interesse archeologico e individuazione di procedimenti semplificati", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana SG n. 88 del 14 aprile 2022.***

*4. Omissis.....>>*