



Associazione delle organizzazioni di ingegneria,
di architettura e di consulenza tecnico-economica



CONFINDUSTRIA

Ufficio Legislativo

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissioni riunite V (Bilancio) e VIII (Ambiente)

Disegno di legge di conversione del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144,
recante “Disposizioni urgenti per la funzionalità della pubblica
amministrazione e degli enti territoriali, nonché in materia di
protezione civile”

Atto Camera n. 3083

Roma, 8 settembre 2026

1) Ricostruzione post sisma 2016: limiti al numero di incarichi

Il Capo III del decreto-legge reca alcune disposizioni volte ad assicurare la ricostruzione a seguito del sisma che ha colpito i territori di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria a far data dal 24 agosto 2016.

Pur ritenendo positivo l'intento di intervenire sulla materia per garantire il perseguimento e la realizzazione del processo di ricostruzione dei predetti territori, si ritiene che le disposizioni contenute nel Capo III non risolvano una delle principali problematiche riscontrate dagli operatori del settore in relazione agli interventi di ricostruzione post sisma. Il riferimento è all'articolo 3, comma 2 dell'Ordinanza n. 33 dell'11 luglio 2017 del Commissario Straordinario del Governo per la ricostruzione, il quale vieta il conferimento di incarichi professionali riferiti a lavori per un importo complessivo superiore a 50 milioni e, a prescindere dall'importo dei lavori, **vieta agli operatori economici di assumere un numero di incarichi superiore a 15.**

Infatti, nonostante l'aumento del 60% dei predetti limiti (ad opera dell'Ordinanza n. 239 del 4 luglio 2025, che ha parzialmente mitigato la problematica **portando, per i soggetti di natura plurisoggettiva, da 15 a 24 il numero massimo degli incarichi**), permangono alcune criticità che sarebbe opportuno affrontare in sede di conversione in legge del decreto n. 144/2026.

La limitazione degli incarichi rischia quindi di avere effetti deleteri per le PA, le quali si troverebbero nella situazione di **non poter contare sulla capacità di soggetti altamente qualificati** dal punto di vista sia dell'esperienza, sia delle capacità necessarie.

Essa, se da un lato può trovare giustificazione nell'ambito della ricostruzione privata, ove non esiste un meccanismo concorrenziale selettivo, sembrerebbe non essere del tutto coerente con i principi generali dettati dal Codice dei contratti pubblici – soprattutto con il principio del risultato di cui all'articolo 1 e il principio dell'accesso al mercato sancito dall'articolo 3 – atteso che nel settore pubblico essa comporterebbe una **limitazione della concorrenza** e l'affidamento non necessariamente in favore degli operatori economici più qualificati, qualora essi siano già risultati affidatari di altre commesse.

I limiti imposti infatti non tengono conto di due circostanze.

In primo luogo, gli operatori del settore partecipano a un numero considerevole di gare di appalto e potrebbero risultare, nelle more dell'aggiudicazione, affidatari di altre gare in tal modo superando il limite al numero degli incarichi. Ciò comporta il rischio che gli operatori economici presentino dichiarazioni relative al mancato superamento del limite pienamente veritiere al momento della loro formulazione, ma che potrebbero non risultare più attuali nel corso della procedura in caso di affidamento di ulteriori contratti. Tale circostanza determina una situazione di oggettiva incertezza per gli operatori economici e può condizionarne preventivamente la partecipazione alle procedure di gara, pur in presenza della capacità tecnica e organizzativa necessaria ad assumere ulteriori incarichi.

In secondo luogo, la norma sembra non considerare che spesso gli incarichi affidati subiscono dei rallentamenti o delle sospensioni, sicché ben può capitare che un operatore economico possa avere in corso una pluralità di interventi non ancora formalmente completati – ma di fatto fermi – che non consentono l’acquisizione di ulteriori incarichi. Tali rallentamenti o sospensioni, peraltro, possono dipendere da circostanze del tutto estranee all’attività e alla responsabilità dell’operatore economico.

Al fine di garantire la massima concorrenza e l’affidamento all’offerta che presenti il miglior rapporto tra qualità e prezzo, in linea con gli articoli 1 e 3 del Codice dei contratti pubblici, a nostro avviso sarebbe opportuno **intervenire sulla disciplina vigente al fine di eliminare il limite di incarichi** attualmente previsto dall’articolo 3, comma 2 dell’Ordinanza n. 33/2017 sopra richiamato, come esteso ad opera dell’Ordinanza n. 239 del 4 luglio 2025.

In subordine, qualora si ritenesse comunque necessario mantenere un limite finalizzato ad evitare fenomeni di eccessiva concentrazione degli incarichi, sarebbe opportuno prevedere che lo stesso sia **differenziato e graduato in funzione dell’effettiva capacità organizzativa e tecnico-professionale dell’operatore economico**, tenendo conto della consistenza delle risorse disponibili e dell’effettivo impegno richiesto dagli incarichi già assunti.

Emendamento:

All’articolo 18, dopo il comma 9 è aggiunto il seguente:

“9-bis. A decorrere dall’entrata in vigore della presente legge di conversione il limite degli incarichi assumibili da parte degli operatori economici previsto dall’articolo 3, comma 2, lettera b) dell’Ordinanza del 11 luglio 2017, n. 33 emessa dal Commissario Straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dagli eventi sismici del Centro Italia a far data dal 24 agosto 2016, non si applica ai servizi di ingegneria e architettura per la ricostruzione post sisma.”

In subordine:

All’articolo 18, dopo il comma 9 è aggiunto il seguente:

“9-bis. A decorrere dall’entrata in vigore della presente legge di conversione il limite degli incarichi assumibili da parte degli operatori economici previsto dall’articolo 3, comma 2, lettera b) dell’Ordinanza del 11 luglio 2017, n. 33 emessa dal Commissario Straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dagli eventi sismici del Centro Italia a far data dal 24 agosto 2016, è sostituito da una valutazione relativa all’effettiva capacità organizzativa e tecnico-professionale del singolo operatore economico, anche in considerazione della consistenza delle risorse disponibili e dell’effettivo impegno richiesto dagli incarichi già assunti.”

2) Modifiche al Codice dei contratti pubblici

Rispetto al miglioramento dell'andamento dell'azione amministrativa, sulla base di segnalazioni pervenute da molti associati, si ritiene opportuno proporre anche un intervento sul Codice dei contratti pubblici, sotto quattro distinti profili: l'eliminazione di oneri economici eccessivi per i soggetti affidatari di accordi quadro, con la relativa garanzia della remunerabilità dei contratti attuativi, l'innalzamento della soglia-limite al di sotto della quale è consentita la verifica dei progetti ad opera dei soggetti indicati dall'articolo 66 del Codice, la rinegoziazione dei corrispettivi nei servizi di ingegneria e architettura e le modalità di calcolo dei compensi professionali.

a) Garanzia definitiva negli accordi quadro e obbligo di attivazione minima

In primo luogo, sarebbe opportuno introdurre alcune disposizioni volte ad eliminare oneri economici eccessivi per i soggetti affidatari degli accordi quadro e a garantirne la remunerabilità.

A tal fine si ritiene necessario intervenire sull'articolo 59, comma 1 del D.lgs. 36/2023 eliminando la richiesta di prestare una garanzia definitiva in sede di stipula dell'accordo quadro e **lasciando ferma la disciplina ordinaria con riferimento ai singoli contratti attuativi**, per ognuno dei quali i soggetti affidatari saranno pertanto obbligati al rilascio della relativa cauzione.

Tale soluzione consentirebbe di evitare la richiesta – sproporzionata – di prestare una cauzione definitiva raddoppiata, una con riferimento all'accordo quadro e una con riferimento al singolo contratto attuativo, che può rimanere peraltro vincolata anche per lunghi periodi di tempo, incidendo sulla liquidità dell'impresa aggiudicataria.

In secondo luogo, si suggerisce di introdurre un **limite minimo di attivazione dei contratti attuativi** (ad esempio del 50%) in modo tale da garantire la remunerabilità della commessa per l'operatore economico aggiudicatario ed evitare che alla stipula dell'accordo quadro – con tutti gli oneri di carattere economico e organizzativo che ne derivano – non segua nel concreto l'affidamento dei singoli contratti attuativi.

b) Verifica della progettazione

Ai sensi dell'art. 34, comma 2 dell'allegato I.7, l'attività di verifica della progettazione può essere effettuata dai soggetti di seguito elencati:

- per i lavori di importo pari o superiore a 20 milioni di euro, **e, in caso di appalto integrato, per i lavori di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), del codice**, da organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020;
- per i lavori di importo inferiore a 20 milioni di euro e fino alla soglia di cui all'articolo 14 del codice, dai soggetti di cui alla lettera a) del presente comma e di cui all'articolo 66 del codice, che dispongano di un sistema interno di controllo della qualità, o dalla stazione appaltante nel caso in cui disponga di un sistema interno di controllo di qualità;

- per i lavori di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 14 del codice e fino a 1 milione di euro, dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni o le stesse stazioni appaltanti dispongano di un sistema interno di controllo di qualità ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni;
- per i lavori di importo inferiore a 1 milione di euro, dal responsabile unico del progetto, anche avvalendosi della struttura di cui all'articolo 15, comma 6, del codice.

Non convince la scelta di riservare agli Organismi accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020 l'attività di verifica della progettazione esecutiva nell'ipotesi di appalto integrato per lavori di importo pari o superiore alla soglia europea (5.382.000 euro), che appare sproporzionata e incoerente.

In applicazione della predetta norma, infatti, un soggetto in possesso della certificazione ISO 9001 è abilitato a verificare un progetto esecutivo da porre a base di una gara di lavori pari, ad esempio, a 19 milioni di euro, ma al tempo stesso non può procedere alla verifica di un PFTE da porre a base di una gara di appalto integrato dell'importo, in ipotesi, di 5,4 milioni di euro.

Né tale scelta può giustificarsi in ragione del diverso contenuto del PFTE posto a base di gara di un appalto integrato rispetto al PFTE ordinario, che si distinguono solo per la presenza nel primo (e non nel secondo) del piano di sicurezza e coordinamento, del piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti, dello schema di contratto, del capitolato speciale di appalto, del piano particellare di esproprio (se necessario) e del capitolato informativo (se previsto), i quali ben potrebbero essere verificati dal soggetto certificato ISO 9001 se contenuti nel progetto esecutivo da porre a base di un appalto ordinario.

La norma comporta dunque una **restrizione della concorrenza - che peraltro non trova alcun legame con la normativa tecnica europea** - escludendo dalla partecipazione alle gare di verifica della progettazione da porre a base di un successivo appalto integrato un numero considerevole di operatori economici e, soprattutto, le piccole e medie imprese.

Si suggerisce inoltre di intervenire sugli articoli 34 e 38 dell'allegato I.7 nella parte in cui si prevede che alle procedure di affidamento possano partecipare soggetti accreditati come Organismi di ispezione di tipo A o C e, **in caso di lavori di importo inferiore a 20 milioni di euro (e nel caso di appalti integrati per lavori sotto soglia europea)**, i soggetti di cui all'art. 66 comma 1 del Codice (prestatori di servizi di ingegneria e architettura, società di professionisti, società di ingegneria, RTI e consorzi stabili).

Si ritiene infatti che, **in assenza di qualsiasi riferimento nella normativa europea**, sia del **tutto illegittimo e penalizzante, anche e soprattutto per le PMI e per le strutture professionali neocostituite**, oltre che contrario ai principi dell'accesso al mercato di cui all'art. 3 del codice, **limitare la possibilità di effettuare l'attività di verifica ai progetti di importo fino a 20 milioni di lavori per l'operatività di studi professionali e società di ingegneria** che abbiano una struttura dedicata per la fase di verifica dei progetti, autonoma dalla struttura di progettazione, con procedure certificate ISO9001 e che ovviamente non siano stati coinvolti nella fase progettuale.

La proposta è quindi quella di **innalzare la soglia-limite di 20 milioni di euro**, al di sotto della quale i soggetti indicati dall'art. 66 del Codice sono ammessi a partecipare alla gara per l'affidamento dell'attività di verifica, a 100 milioni di euro, al fine di estendere la platea degli operatori economici ammessi a partecipare.

Le esperienze consolidate nei principali Paesi europei e extraeuropei dimostrano che la verifica dei progetti **non è affidata in via esclusiva agli organismi di ispezione**, né è soggetta a soglie di importo. Al contrario, essa è svolta tipicamente da **altri progettisti**, dotati di comprovata esperienza nel settore specifico.

Nel Regno Unito è ampiamente utilizzata la **Category 3 Check**, una revisione indipendente obbligatoria per opere strutturali complesse (ponti, infrastrutture strategiche, edifici speciali). La verifica è svolta da **progettisti indipendenti**, mentre gli organismi accreditati secondo ISO/IEC 17020 intervengono quasi esclusivamente su profili di **conformità, sicurezza e regulatory compliance**, non sulla valutazione progettuale avanzata.

Nei Paesi Scandinavi è sistematico l'obbligo di un **technical checker indipendente** per opere rilevanti, e anche in questo caso la prassi consolidata vede tali attività affidate ad **altri progettisti** con elevata esperienza nel settore specifico. Non esistono soglie di importo e il focus è sulla qualità e sulla responsabilità professionale, non sulla forma dell'accreditamento.

Negli USA, secondo ASCE 7-16, la **peer review obbligatoria** è prevista per: strutture con isolamento sismico; progetti che richiedono analisi non lineari avanzate; edifici ad alte prestazioni o con soluzioni innovative. La verifica è svolta da **progettisti esterni altamente qualificati** e non da organismi equivalenti ai Type A ISO/IEC 17020, i quali si concentrano invece su funzioni di **regulatory inspection**, sicurezza pubblica e certificazioni.

In tutti questi sistemi, la revisione tecnica è considerata un'attività intrinsecamente progettuale e di alto contenuto ingegneristico, che richiede competenze analoghe a quelle del progettista.

Inoltre si segnala come la disciplina dell'incompatibilità definita al comma 4 dell'articolo 38 sia eccessivamente penalizzante e foriera di rischi in termini di partecipazione alle gare. Appare del tutto **illogico e incongruo prevedere infatti che la mera partecipazione alla gara di progettazione debba impedire, se non aggiudicatari della gara, la partecipazione alla procedura di affidamento della verifica del progetto**. Semmai è proprio la partecipazione alla gara per l'affidamento del progetto che consente una maggiore conoscenza del contesto in cui si dovrà svolgere la verifica. Si ritiene quindi che il professionista, studio associato, società di ingegneria che abbia partecipato alla gara per l'affidamento del progetto e non sia risultato vincitore debba essere legittimato a concorrere per l'affidamento delle attività di verifica del progetto da esso non redatto.

Infine è necessario **sostituire il riferimento al vecchio "decreto parametri", abrogato già dalla Legge n. 27/2012 e sostituito dal DM 17 giugno 2016, come aggiornato dall'allegato I.13**, con la normativa attualmente in vigore in materia di determinazione dei compensi. Deve infatti ritenersi che il riferimento al DM 4 aprile 2001 sia frutto di un mero refuso, atteso che la Tabella Z-2 allegata al DM 17 giugno 2016 contiene esplicite aliquote per il

calcolo del corrispettivo per i servizi di verifica della progettazione, non giustificando dunque un richiamo alla normativa abrogata. Ciò anche al fine di evitare che nelle gare per l'affidamento della verifica della progettazione a soggetti esterni sia determinato, sulla base dei parametri individuati nel 2001, un compenso inferiore a quello che risulterebbe dall'applicazione della normativa attualmente vigente, non proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e in violazione del principio dell'equo compenso.

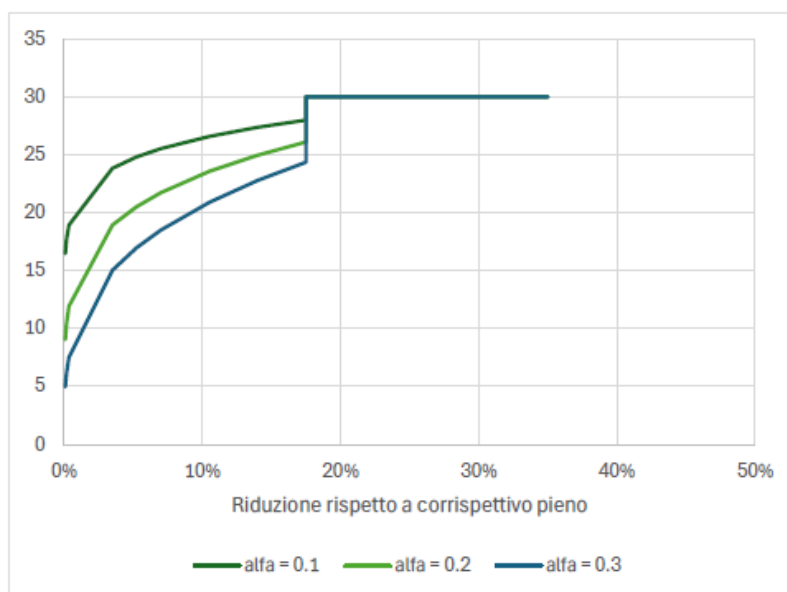
c) Rinegoziazione corrispettivi servizi di ingegneria e architettura

Si propone di introdurre all'interno del Codice appalti il riconoscimento della possibilità di sottoporre a rinegoziazione tra le parti il corrispettivo, anche nel caso di contratti a corpo, a fronte della richiesta da parte della stazione appaltante di prestazioni ulteriori rispetto a quelle oggetto di affidamento e nelle ipotesi di variazione del costo dei lavori superiore ad una certa percentuale (ad esempio il 10%).

La proposta – che riguarda una fattispecie diversa da quelle che afferiscono all'istituto della revisione prezzi – ha lo scopo di disciplinare **due criticità che emergono sempre più spesso e che sono fonte di possibili contenziosi, principalmente nel caso di contratti “a forfait”** onnicomprensivi: l'impossibilità di variare il compenso pattuito anche quando la stazione appaltante chiede prestazioni ulteriori (in violazione quindi del Comunicato del Presidente Anac dell'8 novembre 2022), ovvero quando – all'esito della progettazione – varia l'importo delle opere rispetto a quanto indicato nel contratto. A tal fine si ritiene opportuno fissare una percentuale di aumento/diminuzione dell'importo delle opere superata la quale, per la differenza, è opportuno rettificare il compenso professionale che, come noto, è funzione dell'importo dei lavori.

d) Calcolo compensi professionali

Si ritiene opportuno **eliminare dall'articolo 2-bis, comma 1 dell'Allegato I.13 al Codice il riferimento alla media dei ribassi**, atteso che già la formulazione con esponente < 1 comporta un calmieramento dei ribassi. L'introduzione anche del riferimento alla media dei ribassi comporta una situazione paradossale nella quale coloro che hanno offerto un ribasso inferiore alla media dello 0,1% si vedono assegnare meno punti di coloro che hanno proposto un ribasso superiore alla media dello 0,1%. Ciò è meglio esplicitato nel grafico che segue, contenente una simulazione di riduzione rispetto al corrispettivo pieno con *alpha*, rispettivamente, pari a 0,1, a 0,2 e a 0,3, considerando un ribasso massimo del 100% e un ribasso medio del 50%.



Emendamento:

All'articolo 18 premettere il seguente:

“Articolo 17-bis

Modifiche al Codice dei contratti pubblici di cui al Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36

1. All'articolo 59, comma 1, dopo il terzo periodo sono inseriti i seguenti: *“I contratti attuativi devono essere attivati nella percentuale minima del 50 per cento. La mancata ottemperanza a tale obbligo costituisce elemento di valutazione ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti”*.

2. All'articolo 117, comma 1, il terzo periodo è sostituito dal seguente: *“Nel caso di procedure aventi ad oggetto accordi quadro di cui all'articolo 59, la garanzia definitiva non è dovuta; l'importo della garanzia per i contratti attuativi è fissato nella documentazione di gara dell'accordo quadro in misura pari al 10 per cento del valore dei contratti stessi con l'indicazione delle modalità di calcolo della maggiorazione prevista dal comma 2”*.

3. All'Allegato I.7:

- all'articolo 34 comma 2, lettera a) le parole *“20 milioni di euro”* sono sostituite con le parole *“100 milioni di euro”* e le parole *“e in caso di appalto integrato, per i lavori di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a) del codice”* sono soppresse;
- all'articolo 38, comma 3, primo periodo sostituire le parole *“20 milioni di euro,”* con le parole *“100 milioni di euro,”* e al secondo periodo sostituire le parole *“20 milioni di euro,”* con le parole *“100 milioni di euro,”*.
- all'articolo 38, comma 4 le parole *“né alla gara per l'affidamento della progettazione né”* sono soppresse e le parole *“della stessa”* sono sostituite dalle seguenti *“della progettazione”*.

- all'articolo 37, comma 1, le parole *"dalla Tabella B6 del decreto del Ministro della giustizia 4 aprile 2001, pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 96 del 26 aprile 2001, e suoi aggiornamenti"* sono sostituite dalle seguenti *"dall'allegato I.13"*.

4. All'art. 41, comma 15, aggiungere in fine il seguente periodo *"In deroga a quanto previsto dall'articolo 120, comma 1, lettera c), il corrispettivo determinato ai sensi del presente comma, anche in caso di stipula del contratto a corpo, può essere oggetto di rinegoziazione fra le parti in caso di richiesta da parte della stazione appaltante di prestazioni aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle oggetto della procedura di affidamento, nonché nei casi in cui la variazione del costo dei lavori sul quale è stato calcolato l'importo dei servizi di ingegneria e architettura si dimostri in corso d'opera superiore o inferiore al 10%."*

5. All'articolo 2-bis, comma 1 dell'Allegato I.13, eliminare i seguenti: *"Se $R_i < R_{med}$ ", "Se $R_i > R_{med}$ " e " $PE_i = X$ ".*