

**Conversione in legge del decreto-
legge 29 giugno 2024, n. 89, recante
disposizioni urgenti per le
infrastrutture e gli investimenti di
interesse strategico, per il processo
penale e in materia di sport**

DDL 1937/C

**Audizione ANCE
Commissione Ambiente
della Camera**

8 luglio 2024

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI.....	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL INFRASTRUTTURE	6
ULTERIORI PROPOSTE.....	

VALUTAZIONI GENERALI

Per l'Ance, il decreto-legge "infrastrutture" risulta positivo nella parte in cui si propone di adottare un piano di razionalizzazione dei compiti e delle funzioni dei commissari straordinari.

Tra gli obiettivi del Piano vi è anche quello di ridurre il numero, tenuto conto dell'omogeneità del settore di intervento, dell'ambito territoriale di riferimento, della rilevanza economica degli interventi e delle esigenze di razionalizzazione delle strutture di supporto.

Al contempo, viene tuttavia prevista la possibilità di nominare nuovi commissari, dotati sempre di poteri derogatori alle disposizioni in materia di contratti pubblici, ai fini dell'affidamento e della realizzazione delle opere "commissariate", fatto salvo il rispetto dei principi generali, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto.

L'Ance ha sempre espresso forte preoccupazione per la diffusione del modello commissariale e dei relativi poteri derogatori.

Per realizzare celermente gli interventi infrastrutturali prioritari o le opere da "sbloccare", è infatti senz'altro indispensabile semplificare le procedure "a monte" della gara, relative alle fasi di programmazione e approvazione dei relativi progetti. Ma la fase di affidamento e di realizzazione delle opere dovrebbe avvenire sempre nel pieno rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti e dalla legislazione ad esso connessa, in omaggio al principio di concorrenza ed a garanzia di una corretta esecuzione.

Il ricorso al suddetto modello dovrebbe, dunque, essere consentito solo in presenza di reali presupposti emergenziali e di urgenza che lo giustificano.

Il provvedimento in oggetto potrebbe altresì costituire la sede opportuna per apportare alcuni fondamentali chiarimenti in tema di applicazione dell'articolo 26 del DL "Aiuti" che, come noto, rappresenta una misura di sostegno strategica e di primario rilievo per le imprese che realizzano infrastrutture ed opere pubbliche.

Con tale disciplina, infatti, il legislatore ha inteso introdurre uno speciale meccanismo di aggiornamento dei prezzi attraverso il quale riconoscere alle imprese appaltatrici gli extra-costi subiti a causa dei rincari straordinari in atto sul mercato, attraverso l'applicazione dei prezzari aggiornati, sempre che le offerte siano state presentate ante 31.12.2021 ovvero comprese nel periodo 1.1.22 - 30.6.23.

Tuttavia, nella prassi operativa si sono verificati alcuni problemi interpretativi e applicativi da parte delle committenti che, se non adeguatamente corretti, rischiano di vanificare l'efficacia della disposizione e di innescare forte contenzioso con le amministrazioni appaltanti.

Anzitutto, si registrano fortissimi ritardi nella liquidazione di tali “maggiori importi”, dovuti alla scarsità di risorse interne utilizzabili dalle committenti.

Le somme interne alle quali è possibile ricorrere, infatti, sono puntualmente individuate dalla norma, la quale le limita fortemente; ciò produce come conseguenza pressoché generalizzata la necessità di attivare la richiesta di accesso ai Fondi ministeriali preposti, con tutti i ritardi ed i rallentamenti che ne conseguono.

Inoltre, il Fondo ministeriale opera nei limiti delle risorse ad esso assegnate, con il risultato che, ove le istanze presentate superassero la capienza dello stesso, si dovrebbe procedere ad una ripartizione proporzionale rispetto alle richieste pervenute. Il che potrebbe pregiudicare il diritto degli appaltatori di ottenere i riconoscimenti ad essi spettanti fino ad integrale soddisfazione.

Pertanto, sarebbe quanto mai opportuno ampliare la possibilità per le stazioni appaltanti di far ricorso a risorse interne per coprire tali “extra costi”.

Ciò, in particolare, potrebbe avvenire, anzitutto, consentendo alle committenti il ricorso alle somme accantonate per imprevisti anche oltre il limite del 50% (attualmente posto dalla normativa).

Inoltre, sarebbe opportuno prevedere espressamente la possibilità di utilizzare anche somme derivanti da eventuali varianti in diminuzione. Ciò, peraltro, in linea con quanto previsto dall’articolo 7, commi 2-ter e 2-quater del DL PNRR 3 (DL 36/2022) che – sia pure con riferimento al precedente codice 50/2016 – ha incluso tra le varianti per fatto imprevisto ed imprevedibile quelle connesse all’alterazione significativa del costo dei materiali necessari alla realizzazione dell’opera. In tali casi, la SA o l’aggiudicatario possono proporre una variante in corso d’opera che assicuri risparmi rispetto alle previsioni iniziali, da utilizzare esclusivamente in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi dei materiali.

Si dovrebbe altresì consentire alle committenti di utilizzare anche somme derivanti da eventuali variazioni apportate alla programmazione triennale e annuale. Infatti, il pagamento dell’aggiornamento dei prezzi ha carattere prioritario e, dunque, dovrebbe essere realizzato anche posticipando eventuali lavori in programmazione.

Da ultimo, considerato che il mancato pagamento di tali somme riguarda spesso importi ingenti, tali da mettere in difficoltà l’esecutore nella prosecuzione del contratto, in ossequio ai fondamentali principi civilistici in materia contrattuale, ed in coerenza con quanto un tempo espressamente previsto anche per gli appalti pubblici dal Codice De Lise (d.lgs. 163/2006), sarebbe opportuno prevedere che, ove il pagamento di tali somme non dovesse avvenire, l’appaltatore ha il diritto di agire in giudizio per sollevare eventuale eccezione di adempimento e sospendere i lavori.

Nella prassi applicativa della norma, è emerso anche un problema di carattere interpretativo, che rischia di causare contenzioso con le Amministrazioni.

Infatti, alcune committenti stanno interpretando erroneamente l’articolo 26 – che, come noto, riconosce alle imprese esecutrici i maggiori importi derivanti dall’applicazione dei prezzi aggiornati – applicando, se del caso, prezzi anche inferiori a quelli contrattuali.

Tale interpretazione, tuttavia, non appare corretta sotto molteplici aspetti.

Anzitutto, non appare sostenuta dal dettato letterale della norma che, espressamente, prevede solo il riconoscimento delle “maggiori somme” derivanti dall’applicazione del prezzario aggiornato e, viceversa, mai prevede la possibilità di operare riduzioni al di sotto dei prezzi contrattuali.

L’unico punto in cui la norma prevede possibili aggiustamenti dei prezzi in riduzione, oltre che in aumento, è quello del “conguaglio” che, tuttavia, è un’operazione contabile di pareggiamento, finalizzata unicamente a riallineare gli incrementi già riconosciuti all’impresa sulla base dell’ultimo prezzario disponibile, rispetto a quelli riportati nell’ultimo aggiornamento approvato.

Si tratta, inoltre, di una interpretazione incoerente con la *ratio legis* che, come si evince dalla disposizione stessa, è quella di fornire un sostegno straordinario alle imprese in considerazione degli incrementi eccezionali dei prezzi dei materiali, dei carburanti e dei prodotti energetici operanti sul mercato, e non quella di procedere ad una generale modifica dei prezzi contrattuali.

Infine, è contraria al principio civilistico, che vale anche per la contrattualistica pubblica, secondo il quale il contratto ha forza di legge tra le parti e non può essere modificato unilateralmente, soprattutto *in pejus*.

La possibilità di applicare riduzioni di prezzo, infatti, è attuabile solo se conosciuta dall’appaltatore in fase di gara, trattandosi di un profilo che incide significativamente sulla formulazione dell’offerta.

Questa è, peraltro, la preconditione che ha reso e rende possibili eventuali variazioni del prezzo in diminuzione, come emerge sia dal sistema compensativo di cui alla legislazione previgente, sia dal meccanismo revisionale di cui all’art. 60 del nuovo Codice.

Caratteristica che, viceversa, non è – e non poteva essere – presente nel DL Aiuti che, infatti, ha voluto prevedere una misura di sostegno *ex lege* per i contratti in corso di esecuzione “travolti” dal rincaro eccezionale dei materiali, occorso nel 2022 a causa dell’evento pandemico e dello scoppio del conflitto russo-ucraino.

Infine, con riferimento alle misure di promozione delle pari opportunità nell’ambito degli appalti PNRR/PNC (articolo 47 DL 77/2021), **l’Ance propone di specificare che la quota del 30% da destinare all’occupazione femminile si applica, nel caso di appalti di lavori, soltanto nel caso di assunzioni di personale non rientrante nella categoria degli operai.**

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL INFRASTRUTTURE

**Disposizioni
urgenti in
materia di
commissari
straordinari
(ART. 3)**

La norma è volta, da un lato, ad adottare un piano di razionalizzazione dei compiti e delle funzioni attribuite a taluni commissari straordinari e, dall'altro, a prevedere la nomina di uno o più commissari straordinari per la realizzazione o il completamento di opere rientranti nella rete centrale della rete transeuropea dei trasporti, nonché delle opere alle stesse connesse o strumentali.

In particolare, si prevede che, con DPCM da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in commento, sia adottato un piano di razionalizzazione dei compiti e delle funzioni attribuite ai commissari straordinari nominati (comma 1):

- 1) per la realizzazione degli interventi infrastrutturali prioritari ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del dl. "sblocca cantieri", n. 32 del 2019. Sul punto, la relazione illustrativa al decreto-legge precisa che, attualmente, sono stati nominati 43 commissari per 117 interventi, distinti nelle macrocategorie: dighe, porti, presidi, RFI, strade, TRM, ANAS, edilizia statale;
- 2) nominati in virtù di specifiche disposizioni di legge, individuati nell'Allegato I al decreto.

Qualora si rendano necessarie modifiche al decreto di adozione del piano di razionalizzazione, si consente di procedere, nel rispetto dei criteri e con le modalità sopra illustrate, anche oltre il termine di novanta giorni (comma 3).

I criteri per la redazione del piano, nel rispetto degli specifici vincoli derivanti da disposizioni di legge, sono i seguenti (comma 2):

- riduzione del numero dei commissari, tenuto conto dell'omogeneità del settore di intervento, dell'ambito territoriale di riferimento, della rilevanza economica degli interventi e delle esigenze di razionalizzazione delle strutture di supporto;
- individuazione di eventuali lotti funzionali aggiuntivi da affidare alla competenza del commissario straordinario, tenuto conto dello stato di avanzamento dell'opera e delle specifiche caratteristiche di complessità progettuale, difficoltà esecutiva o attuativa, complessità delle procedure tecnico-amministrative o impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale, dei predetti lotti;
- revoca dei commissari nominati, nell'ambito degli interventi di cui al comma 1, sulla base di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tenuto conto dei risultati e degli obiettivi raggiunti, nonché del carico amministrativo loro attribuito, e nomina di nuovi commissari, sulla base di esigenze di razionalizzazione dell'azione amministrativa dei commissari straordinari.

Si prevede, inoltre, che con uno o più DPCM da adottare entro il 31 dicembre 2025, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, siano individuate le opere relative ai progetti per la realizzazione della rete centrale della rete transeuropea dei trasporti, nonché le relative opere connesse o strumentali, per

la cui realizzazione o il cui completamento si rende necessaria la nomina di uno o più commissari straordinari, che è disposta con i medesimi decreti (comma 5). I commissari straordinari così nominati sono individuati nell'ambito del personale dirigenziale di RFI S.p.a. e ANAS S.p.a. dotati di comprovata esperienza nel settore, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Ai nuovi commissari straordinari per le opere TEN-T potranno essere affidate le funzioni commissariali già affidate ai commissari nominati a legislazione vigente in relazione a singoli interventi ricompresi nelle predette reti di trasporto.

La disposizione precisa, altresì, che, qualora si rendano necessarie modifiche ai decreti di individuazione delle opere, di eventuali lotti funzionali aggiuntivi dotati di copertura finanziaria, ovvero di sostituzione dei commissari, sia possibile procedere anche oltre il termine del 31 dicembre 2025.

Ai commissari si applicano talune previsioni dell'art. 4 del decreto "sblocca cantieri", ed in particolare:

- comma 1 (quarto, quinto, sesto periodo), recante le ulteriori modalità di nomina e di eventuale sostituzione degli stessi;
- comma 2 (ad esclusione del quinto periodo), recante i poteri dei commissari;
- comma 2-bis, recante specifiche disposizioni relative alle infrastrutture ferroviarie;
- comma 3, recante specifiche deroghe;
- comma 3-bis, recanti disposizioni relative all'apertura di contabilità speciali; e
- comma 4 (primo periodo), recante gli obblighi di rendicontazione al CIPESS.

Con specifico riferimento ai poteri derogatori, vi è dunque quello di deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto.

Il comma in esame prosegue nel chiarire che i Commissari straordinari in commento sono autorizzati ad avviare le procedure di affidamento della progettazione o dell'esecuzione dei lavori soltanto nel caso in cui le risorse finalizzate all'opera siano sufficienti alla sua realizzazione.

In ultimo, la disposizione prevede l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'Osservatorio sui commissariamenti infrastrutturali, con il compito di coordinare l'attività dei Commissari, di monitorare la realizzazione delle relative opere commissariate, nonché di predisporre il sopra citato piano di razionalizzazione, la cui composizione è definita mediante decreti MIT (commi 6 e 7).

Valutazione

L'articolo in commento risulta **positivo** nella parte in cui si propone di adottare un **piano di razionalizzazione dei compiti e delle funzioni dei commissari straordinari**, prevedendo anche una **riduzione** degli stessi, tenuto conto dell'omogeneità del settore di intervento, dell'ambito territoriale di riferimento, della rilevanza economica degli interventi e delle esigenze di razionalizzazione delle strutture di supporto.

Al contempo, tuttavia, viene prevista la possibilità di nominarne nuovi, dotati di poteri derogatori alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici per l'affidamento e la realizzazione delle opere "commissariate", fatto salvo il rispetto dei principi generali, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto.

ANCE ha sempre espresso **forte preoccupazione per la diffusione del modello commissariale e dei relativi poteri derogatori**.

Per realizzare celermente gli interventi infrastrutturali prioritari o le opere da "sbloccare", è infatti senz'altro indispensabile semplificare le procedure "a monte" della gara, relative alle fasi di programmazione e approvazione dei relativi progetti (analogamente a quanto avvenuto, a livello nazionale, per il Commissario per la tratta dell'Alta Velocità Napoli-Bari). Ma la **fase di affidamento e di realizzazione delle opere dovrebbe avvenire sempre nel pieno rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti e dalla legislazione ad esso connessa**, in omaggio al principio di concorrenza ed a garanzia di una corretta esecuzione.

Il ricorso al suddetto modello dovrebbe, dunque, essere consentito solo in presenza di reali presupposti emergenziali e di urgenza che lo giustificano.

ULTERIORI PROPOSTE

PROPOSTE DI CORRETTIVI ALL'ARTICOLO 26 DEL DL 50/2022 (CD. DL AIUTI)

Il provvedimento in oggetto potrebbe costituire l'occasione per apportare alcuni importanti correttivi in relazione all'applicazione dell'articolo 26 del DL Aiuti che, come noto, rappresenta una misura di sostegno strategica e di primario rilievo per le imprese che realizzano infrastrutture ed opere pubbliche.

Infatti, con tale disciplina il legislatore ha inteso introdurre uno speciale meccanismo di aggiornamento dei prezzi, attraverso il quale riconoscere alle imprese appaltatrici gli extra-costi subiti a causa dei rincari straordinari in atto sul mercato per i materiali da costruzione, i carburanti e i prodotti energetici.

Tale speciale meccanismo è destinato ad operare per gli appalti di lavori derivanti da offerte presentate entro il 31 dicembre 2021, nonché per quelli derivanti da offerte comprese tra il 1° gennaio 2022 ed il 30 giugno 2023.

L'aggiornamento dei prezzi riguarda i lavori eseguiti/contabilizzati nel 2022 e nel 2023, nonché, grazie alla Legge di bilancio di fine anno (legge n. 213/2023), anche quelli eseguiti/contabilizzati nel 2024.

Nella prassi applicativa si sono verificati problemi di ritardo nella liquidazione di tali "maggiori importi" dovuti alla scarsità di risorse interne utilizzabili, oltre a storture interpretative della norma che rischiano di innescare contenzioso con le Amministrazioni.

I ritardi nella liquidazione delle somme derivano, fondamentalmente, dalla limitazione posta dalla norma alle risorse interne utilizzabili dalle committenti, limitazione che determina – in modo pressoché sistematicamente – la necessità per le stesse di attivare la procedura per la richiesta di accesso ai Fondi ministeriali preposti.

Come noto, la norma elenca puntualmente le somme interne utilizzabili a coperta di tali "extra costi" che, per il 2023 e il 2024, sono elencate al comma 6-bis della norma, e sono rappresentate da:

- nel limite del 50 per cento, le risorse appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento, fatte salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti;
- le eventuali ulteriori somme a disposizione della medesima stazione appaltante e stanziata annualmente relativamente allo stesso intervento;
- le somme derivanti da ribassi d'asta, qualora non ne sia prevista una diversa destinazione sulla base delle norme vigenti;
- le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza della medesima stazione appaltante e per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi o emessi i certificati di regolare esecuzione, nel rispetto delle procedure contabili della spesa e nei limiti della residua spesa autorizzata

In caso di insufficienza di tali risorse, per l'anno 2023 e l'anno 2024 le stazioni appaltanti possono accedere al riparto del Fondo di cui al comma 6-quater, nei limiti delle risorse al medesimo assegnate.

La procedura di accesso al Fondo ministeriale è piuttosto lunga e produce forti rallentamenti nell'assegnazione delle somme alle committenti e nel conseguente pagamento alle imprese.

Inoltre, il Fondo opera nei limiti delle risorse ad esso assegnate, con il risultato che, ove le istanze presentate superassero la capienza del Fondo, si dovrebbe procedere ad una ripartizione proporzionale dello stesso rispetto alle richieste pervenute. Il che potrebbe pregiudicare il diritto

degli appaltatori di ottenere tali riconoscimenti che, invece, spettano agli appaltatori fino ad integrale soddisfazione.

Tutto ciò considerato, sarebbe quanto mai opportuno ampliare la possibilità per le stazioni appaltanti di far ricorso a risorse interne per coprire tali “extra costi”.

Ciò, in particolare, potrebbe avvenire, anzitutto, consentendo alle committenti il ricorso alle somme accantonate per imprevisti anche oltre il limite del 50% (attualmente posto dalla normativa).

Inoltre, sarebbe opportuno prevedere espressamente la possibilità di utilizzare anche somme derivanti da eventuali varianti in diminuzione. Ciò, peraltro, in linea con quanto previsto dall'articolo 7, commi 2-ter e 2-quater del DL 36/2022 che – sia pure con riferimento al precedente codice 50/2016 – ha chiarito che la norma sulle varianti contrattuali per circostanze impreviste e imprevedibili (art. 106, comma 1, lettera c, numero 1), si interpreta nel senso che tra le circostanze indicate al primo periodo sono incluse anche quelle impreviste ed imprevedibili che alterano in maniera significativa il costo dei materiali necessari alla realizzazione dell'opera. In tali casi, la SA o l'aggiudicatario possano proporre, senza che sia alterata la natura generale del contratto e ferma restando la piena funzionalità dell'opera, una variante in corso d'opera che assicuri risparmi rispetto alle previsioni iniziali, da utilizzare esclusivamente in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi dei materiali.

Infine, si dovrebbe consentire alle committenti di utilizzare somme derivanti da eventuali variazioni apportate alla programmazione triennale e annuale. Infatti, il pagamento dell'aggiornamento dei prezzi ha carattere prioritario e, dunque, dovrebbe essere realizzato anche posticipando eventuali lavori in programmazione.

Infine, considerato che il mancato pagamento di tali somme riguarda spesso importi ingenti, tali da mettere in difficoltà l'esecutore nella prosecuzione del contratto, in ossequio ai fondamentali principi civilistici in materia contrattuale, ed in coerenza con quanto un tempo espressamente previsto anche per gli appalti pubblici dal Codice De Lise (d.lgs. 163/2006), sarebbe opportuno prevedere che, ove il pagamento di tali somme non dovesse avvenire, l'appaltatore ha il diritto di agire in giudizio per sollevare eventuale eccezione di adempimento e sospendere i lavori.

Tutto ciò considerato, sarebbe quindi opportuno inserire nel provvedimento una norma che chiarisca che *“Le stazioni appaltanti provvedono al pagamento delle maggiori somme di cui all'articolo 26 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito nella Legge 15 luglio 2022, n. 91, fino ad integrale soddisfazione delle stesse; a tal fine, possono utilizzare, ferme le risorse indicate dal predetto articolo 26, gli accantonamenti per imprevisti anche oltre il limite del 50%, i risparmi derivanti da possibili varianti in diminuzione, nonché le somme derivanti da eventuali rimodulazioni della programmazione triennale ovvero dell'elenco annuale. In caso di mancato integrale pagamento delle somme di cui al comma 1, è facoltà dell'esecutore agire ai sensi dell'articolo 1460 del codice civile.”*

Inoltre, si rende indispensabile risolvere un problema di carattere interpretativo dell'articolo 26, che rischia di causare contenzioso con le Amministrazioni.

Infatti, alcune committenti stanno interpretando erroneamente tale disciplina – che, come noto, riconosce alle imprese esecutrici i maggiori importi derivanti dall'applicazione dei prezziari aggiornati – applicando, se del caso, prezzi anche inferiori a quelli contrattuali.

Tale interpretazione, tuttavia, non appare corretta sotto molteplici aspetti:

Anzitutto, non appare sostenuta dal dettato letterale della norma che, espressamente, prevede solo il riconoscimento delle “maggiori somme” derivanti dall'applicazione del prezzario aggiornato e, viceversa, mai prevede la possibilità di operare riduzioni al di sotto dei prezzi contrattuali.

L'unico punto in cui la norma prevede possibili aggiustamenti dei prezzi in riduzione, oltre che in aumento, è quello del "conguaglio" che, tuttavia, è un'operazione contabile di pareggiamento, finalizzata unicamente a riallineare gli incrementi già riconosciuti all'impresa sulla base dell'ultimo prezzario disponibile, rispetto a quelli riportati nell'ultimo aggiornamento approvato

Si tratta, inoltre, di una interpretazione incoerente con la *ratio legis* che, come si evince dalla disposizione stessa, è quella di fornire un sostegno straordinario alle imprese in considerazioni degli incrementi eccezionali dei prezzi dei materiali, dei carburanti e dei prodotti energetici operanti sul mercato, e non quella di procedere ad una generale modifica dei prezzi contrattuali

Infine, è contraria al principio civilistico, che vale anche per la contrattualistica pubblica, secondo il quale il contratto ha forza di legge tra le parti e non può essere modificato unilateralmente, soprattutto *in pejus*.

La possibilità di applicare riduzioni di prezzo, infatti, è attuabile solo se conosciuta dall'appaltatore in fase di gara, trattandosi di un profilo che incide significativamente sulla formulazione dell'offerta.

Questa è, peraltro, la preconditione che ha reso e rende possibili eventuali variazioni del prezzo in diminuzione, come emerge sia dal sistema compensativo di cui alla legislazione previgente, sia dal meccanismo revisionale di cui all'art. 60 del nuovo Codice.

Caratteristica che, viceversa, non è – e non poteva essere – presente nel DL Aiuti che, infatti, ha voluto prevedere una misura di sostegno *ex lege* per i contratti in corso di esecuzione "travolti" dal rincaro eccezionale dei materiali, occorso nel 2022 a causa dell'evento pandemico e dello scoppio del conflitto russo-ucraino.

Tutto ciò premesso, sarebbe opportuno inserire nel provvedimento una norma che chiarisca che *"L'articolo 26 del Decreto-Legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito nella Legge 15 luglio 2022, n. 91, si interpreta nel senso che l'utilizzo, ivi previsto, dei prezzari aggiornati al fine del pagamento dei lavori non può comportare, in nessun caso, l'applicazione di prezzi inferiori a quelli contrattuali."*

PROPOSTE IN MATERIA DI MISURE DI PROMOZIONE DELLE PARI OPPORTUNITA NELL'AMBITO DEGLI APPALTI PNRR/PNC

Si propone, inoltre, di intervenire sul D.L. n. 77/2021 e, in particolare, sull'art. 47 avente ad oggetto misure di promozione delle pari opportunità nell'ambito degli appalti PNRR/PNC.

Tra queste misure, il comma 4 del citato art. 47 dispone, tra l'altro, che, fermo restando quanto previsto dal comma 7 del medesimo articolo, le stazioni appaltanti inseriscono nei bandi di gara, quale requisito necessario dell'offerta, *"l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile"*.

Occorre modificare il predetto articolo, specificando che, **per quanto riguarda la quota da destinare all'occupazione femminile, per gli appalti di lavori la stessa si applica soltanto nel caso di assunzioni di personale non rientrante nella categoria degli operai.**

Questo intervento normativo si rende necessario in considerazione delle criticità derivanti, per le imprese edili, dalle concrete modalità di applicazione della disposizione di cui al comma 4 ad opera delle stazioni appaltanti che bandiscono gare per appalti di lavori PNRR/PNC.

Infatti, considerate le caratteristiche oggettive e peculiari delle prestazioni lavorative svolte in cantiere dalla manodopera operaia (che rappresenta circa il 90% dei dipendenti delle imprese edili), quest'ultima risulta costituita, quasi esclusivamente, da uomini. Di conseguenza, la previsione, nei bandi per le opere PNRR/PNC, di quote da destinare all'occupazione femminile finisce per imporre alle imprese aggiudicatrici obblighi di assunzione pressoché impossibili da

rispettare, in quanto del tutto avulsi dalle peculiari caratteristiche dell'offerta di lavoro propria del settore edile.

PROPOSTA IN TEMA DI CIGO

Si propone di intervenire sul d.lgs. n. 148/2015 per risolvere una criticità che riguarda la concessione della cassa integrazione guadagni ordinaria alle imprese edili a fronte di determinate intemperie stagionali che si verificano durante l'inverno, soprattutto nei territori montani (es. gelo).

In questi casi, la ragione del diniego alla concessione della CIGO consiste sostanzialmente nella "prevedibilità" delle invocate intemperie stagionali.

Con la modifica proposta si andrebbe a esplicitare che tra le causali di accesso a tale ammortizzatore rientrano le intemperie stagionali (come già previsto dalla normativa vigente) "a prescindere dalla prevedibilità delle medesime e dall'eventuale emissione di verbali di sospensione del cantiere".

DISPOSIZIONI PROPOSTE IN TEMA DI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE NEGOZIATA

Si propone, infine, di inserire una norma aggiuntiva volta a consentire alle pubbliche amministrazioni di rimodulare gli strumenti di programmazione o pianificazione negoziata, su richiesta dei soggetti privati che li hanno sottoscritti, in considerazione delle profonde mutazioni del contesto economico e sociale degli ultimi anni.

Questa esigenza deriva dal fatto che molti di questi strumenti sono stati sottoscritti in un contesto economico e sociale profondamente diverso da quello attuale. Le condizioni economiche, le dinamiche del mercato immobiliare, le priorità sociali e le esigenze della comunità possono cambiare significativamente nel tempo. Ciò significa che gli obiettivi e gli impegni originariamente stabiliti potrebbero non essere più rilevanti o adeguati alle circostanze attuali.

In secondo luogo, la sostenibilità delle operazioni pianificate potrebbe essere compromessa se non si adattano alle nuove realtà. Le condizioni economiche attuali potrebbero rendere alcuni impegni finanziari o operativi insostenibili per i soggetti privati o per l'amministrazione stessa. Questo potrebbe portare a ritardi, inefficienze con conseguenze negative per entrambe le parti coinvolte e per la comunità locale.

Una rivalutazione attenta permette di garantire che gli strumenti di programmazione continuino a soddisfare gli obiettivi di interesse pubblico anche a dimostrazione dell'impegno delle amministrazioni comunali a gestire le risorse pubbliche in modo responsabile e a garantire che gli accordi siano sempre orientati verso il massimo beneficio pubblico.

La stessa giurisprudenza amministrativa in più occasioni ha affermato che "La causa della convenzione urbanistica e cioè l'interesse che l'operazione contrattuale è diretta a soddisfare, in particolare, va valutata non con riferimento ai singoli impegni assunti, ma con riguardo alla oggettiva funzione economico-sociale della convenzione, in cui devono trovare equilibrata soddisfazione sia gli interessi del privato sia quelli della P.A." (T.A.R. Milano, Lombardia, sez. II, 15/09/2021, n.2000).

"Gli impegni assunti in sede convenzionale non vanno riguardati isolatamente, ma vanno rapportati alla complessiva remuneratività dell'operazione, che costituisce il reale parametro per valutare

l'equilibrio del sinallagma contrattuale e, quindi, la sostanziale liceità degli impegni assunti." (Consiglio di Stato sez. II, 08/06/2021, n.4376).

"È necessario, dunque, procedere ad una analisi sistematica e non atomistica della complessiva operazione posta in essere, onde individuare, in ragione degli interessi pubblici (di titolarità del Comune) e privati (di titolarità dell'impresa stipulante) tutelati dalle parti, i diritti e le obbligazioni a loro carico, che in essa trovano la propria fonte e la propria giustificazione causale." (T.A.R. Brescia, Lombardia, sez. I, 07/02/2020, n.115).

Assume in questa sede particolare rilievo anche la modifica normativa apportata dal D.L. 16 luglio 2020 n. 76 all'articolo 1 della legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990 che sotto la rubrica dei principi generali dell'attività amministrativa, ha sancito: **"i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede"** (comma 2-bis).

L'espresso richiamo ai principi della collaborazione e della buona fede, intesi alla stregua di valori fondativi dei rapporti tra cittadini e pubblici poteri, **giustifica la possibilità di un intervento da parte delle pubbliche amministrazioni teso a effettuare una rivisitazione degli impegni contenuti negli accordi negoziali**, con i soggetti privati che li hanno sottoscritti, al fine di valutarne la coerenza rispetto alla funzione economico-sociale da perseguire nonché l'equilibrio e la remuneratività del programma negoziale rispetto anche al quadro economico generale profondamente mutato.