



24/114/CR04bis/C4

**Documento sulle risoluzioni 7-00220 Mazzetti, 7-00229 Manes e 7-00234 Santillo
recanti *“Iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice dei contratti
pubblici, concernenti lo svolgimento delle procedure di affidamento, la revisione dei
prezzi e l'esecuzione degli appalti”***

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con riferimento alle risoluzioni in epigrafe, esprime le seguenti osservazioni e proposte emendative che si auspica vengano recepite nella legge di modifica.

Art. 28 – Trasparenza dei contratti pubblici

(Risoluzioni SANTILLO)

La risoluzione prevede l'obbligo di pubblicazione e trasparenza anche per gli affidamenti in house. A riguardo si rappresenta che, in applicazione dell'art. 23 comma 5 del Codice dei contratti, l'ANAC ha previsto anche per affidamenti in house l'acquisizione del CIG tramite una specifica scheda di rilevazione e l'utilizzo delle piattaforme di affidamento che assolvono alla funzione di pubblicità e trasparenza.

Art. 44 – Appalto integrato

(Risoluzioni SANTILLO)

La risoluzione prevede di limitare il ricorso all'appalto integrato consentendolo solo in ragione del prevalente contenuto tecnologico dei lavori da eseguire.

A riguardo non si concorda sulla proposta in quanto circoscriverebbe l'utilizzo dell'istituto, che sta portando un importante beneficio alle stazioni appaltanti utilizzato per la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche finalizzate anche alla messa a terra in tempi rapidi degli investimenti PNRR, a soli pochi casi. Si ritiene invece che debba essere irrobustita la gestione dell'appalto integrato da parte delle stazioni appaltanti con l'utilizzo di specifiche clausole contrattuali finalizzato al controllo sia nella fase di acquisizione del progetto esecutivo, che nella fase di esecuzione dei lavori, al fine garantire la corretta esecuzione dell'appalto ed evitare possibili varianti e conseguenti aumenti di costi contrattuali e tempi di realizzazione. La liberalizzazione dell'appalto integrato risponde anche meglio al ruolo del principio della fiducia introdotto dal nuovo Codice dei contratti.

Art. 46 – Concorsi di progettazione

(Risoluzioni MANES)

Si concorda sulla previsione che i concorsi di progettazione si svolgano preferibilmente in due fasi e che il progetto di fattibilità tecnico-economica sia completato dal solo vincitore entro i limiti indicati dal bando.

Art. 50 – Procedure per l'affidamento

(Risoluzione MAZZETTI)

L'art. 50 comma 1 lett. c) del Codice dei contratti pubblici relativo alle procedure negoziate senza bando, così come le procedure negoziate di cui alle successive lettere d) ed e) prevedono

la scelta degli operatori economici tramite ricorso ad indagini di mercato o utilizzo di elenchi di operatori.

Nel caso indagini di mercato, sulla base delle previsioni operanti dal 1 gennaio 2024, a seguito dell'efficacia delle disposizioni sulla digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, l'avviso di avvio dell'indagine deve essere pubblicato sulla Piattaforma per la pubblicità a valore legale di ANAC (PVL) e sulle piattaforme di approvvigionamento digitale utilizzate obbligatoriamente dalle stazioni appaltanti sulle quali deve essere resa disponibile la documentazione completa, assicurando così la necessaria pubblicità.

Nel caso di utilizzo dell'elenco di operatori economici l'avviso di istituzione dello stesso deve essere pubblicato sulla Piattaforma PVL di ANAC e sul sito amministrazione trasparente della stazione appaltante. Tale elenco è sempre aperto alla richiesta di iscrizione da parte degli operatori e l'utilizzo avviene nel rispetto di quanto previsto nell'allegato II.1 al Codice. Anche per tale modalità di affidamento si ritiene che la pubblicità sia garantita.

(Risoluzione MANES)

L'art. 50 prevede poi la pubblicità successiva all'aggiudicazione attraverso la pubblicazione dell'esito con indicazione dei soggetti invitati. Le disposizioni attuative della digitalizzazione adottate da Anac (delibera n.263 del 20.06.2023 e n.264 del 20.06.2023) prevedono anche la pubblicazione degli atti ai fini della pubblicità e trasparenza.

Si ritiene in conclusione che l'attuale disciplina del Codice dei contratti e relativi allegati assicurano sufficientemente pubblicità e trasparenza.

(Risoluzione SANTILLO)

Relativamente all'obbligo di pubblicare sul sito della stazione appaltante la determina a contrarre quale atto prodromico all'affidamento questo per le procedure negoziate precedute da indagine di mercato sussiste già in quanto la stessa deve essere resa disponibili fra i documenti pubblicati sulla piattaforma di affidamento.

Per gli affidamenti diretti la determina di affidamento deve essere pubblicata ai fini pubblicità e trasparenza come previsto dalle delibere Anac n.263 del 20.06.2023 per gli obblighi di pubblicità e n.264 del 20.06.2023 per la trasparenza.

Relativamente alla possibilità di utilizzare le procedure ordinarie in luogo delle procedure negoziate sottosoglia si condivide tale proposta, così come anche la possibilità di effettuare una procedura negoziata in luogo dell'affidamento diretto.

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

(Risoluzioni SANTILLO)

La proposta della risoluzione è quella di integrare il monitoraggio Anac anche ai criteri ambientali minimi.

A riguardo, le informazioni relative all'utilizzo dei CAM sono già acquisite da ANAC attraverso la BDNCP. Si ritiene quindi di non aggravare le stazioni appaltanti in ordine alla comunicazione di ulteriori informazioni.

Art. 60 –Revisione prezzi

(Risoluzione MAZZETTI)

Si condivide la necessità di distinguere la disciplina fra i contratti ad esecuzione istantanea per i quali la revisione prezzi va esclusa e quelli di durata pluriennale ad esecuzione periodica e continuativa.

In particolare, nei contratti ad esecuzione continuativa è opportuno definire la periodicità della revisione annuale. La base di riferimento non si ritiene possa essere individuata dalla data di presentazione dell'offerta in considerazione che l'offerta presentata deve essere valida per 180 giorni, come previsto dall'art. 17 comma 4 del Codice dei contratti. Pertanto, si ritiene che la revisione possa operare dalla data di stipula del contratto, momento del quale il contraente

conferma l'offerta, o al più, decorsi 180 giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione dell'offerta.

(Risoluzione SANTILLO)

La risoluzione prevede l'opportunità di attivazione della revisione solo al verificarsi di particolari condizioni oggettive non prevedibili al momento dell'offerta sulla base di indici definiti da ISTAT includendo anche il costo derivante dal rinnovo Ccnl.

Questa previsione, ad avviso dello scrivente, appare complicata da gestire a cura della stazione appaltante in quanto occorrerebbe effettuare una verifica ed istruttoria delle reali condizioni oggettive e della loro incidenza. La previsione della revisione agganciata ad indici ISTAT invece renderebbe la stessa automatica in presenza della variazione senza necessità di istruttoria.

Si condivide quindi la revisione dei prezzi sulla base degli indici statistici con definizione temporale degli stessi, che tengano conto altresì dei rinnovi dei CCNL nazionali. Con l'occasione si rappresentano le difficoltà delle stazioni appaltanti a garantire le coperture di spesa derivanti dall'applicazione dell'Istituto revisione e la necessità di introdurre dei meccanismi che supportino le amministrazioni nei maggiori pagamenti (tetto massimo incrementi o Fondo nazionale dedicato)

(Risoluzione MANES)

Al fine di non aggravare l'applicazione della revisione ed evitare anche possibile contenzioso derivante dalla valutazione delle condizioni oggettive si preferisce la revisione agganciata agli indici Istat ma con definizione più compiuta del periodo temporale ovvero ogni quanto deve essere effettuata, degli elementi da prendere in considerazione per valutare la sussistenza delle condizioni anche temporali tra le variazioni prendendo a riferimento l'indice al momento della stipula del contratto e quello al periodo temporale, della soglia oltre la quale si deve operare la revisione.

Non si ritiene inoltre condivisibile la proposta di riconoscere all'operatore economico, nel computo della revisione, l'alea prevista del 5%, oltre la quale scatta, in aumento o in diminuzione, la revisione dei prezzi. Si ritiene vada riconosciuta solo la parte eccedente tale percentuale altrimenti verrebbe meno l'alea contrattuale di rischio d'impresa. A riguardo, inoltre, il riconoscimento dell'intera variazione comporterebbe una disparità di trattamento relativamente ai contratti dove non si rileva il superamento della soglia del 5% e per i quali non opererebbe alcuna revisione.

Art. 66 – Operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria

(Risoluzioni MANES)

Si è favorevoli alla proposta per i servizi di architettura e ingegneria, in caso di RTI, la necessità della presenza di un professionista incaricato dell'integrazione tra le diverse prestazioni specialistiche.

Art. 95 – Cause di esclusione non automatica

(Risoluzioni SANTILLO)

Viene proposto l'inserimento tra le cause automatiche di esclusione previste dal Codice dei contratti anche quelle legate alle gravi infrazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro e in materia ambientale, sociale e del lavoro, al fine di sottrarle alla discrezionalità della stazione appaltante.

In relazione alla proposta la stessa può essere condivisa se sono identificati in modo chiaro le fattispecie comportanti le esclusioni accertate in via definitiva dalle Autorità competenti.

Art. 100 – Requisiti di ordine speciale

(Risoluzioni MAZZETTI, MANES)

Si condivide la previsione di rivalutare per i professionisti esterni, ai fini dell'assunzione dell'incarico di progettazione, il termine di 10 anni precedenti la data del bando per dimostrare la sussistenza dei requisiti di partecipazione.

Inoltre, si condivide la previsione che per i servizi di architettura e ingegneria il requisito economico-finanziario possa essere dimostrato con polizza assicurativa e nessun limite temporale per i requisiti di capacità tecnica.

Art. 114 – Direzione dei lavori

(Risoluzioni MAZZETTI, MANES)

Si concorda sulla previsione che il Direttore dei lavori, nel caso di aggiudicazione con il criterio qualità/prezzo, controlli la messa in atto nel corso dell'esecuzione da parte dell'operatore economico delle migliorie proposte in sede di offerta.

Art. 116 – Collaudo e verifica di conformità

(Risoluzione MAZZETTI)

Si ritiene utile la riduzione dei termini per il collaudo da 6 a 4 mesi per appalti che non siano di rilevante importanza per consentire sollecita liquidazione della rata di saldo art. 125 comma 7. A tal fine si propone la definizione di appalti meno rilevanti con riferimento alla soglia di 1 milione di euro e da 1 milione alla soglia comunitaria per le tipologie di opere di cui all'art. 28 comma 1 lettera b dell'allegato II.14 del Codice dei contratti.

Art. 117 – Garanzie definitive

(Risoluzioni MAZZETTI e MANES)

La proposta delle risoluzioni propone la soppressione della cauzione del 2% per gli Accordi quadro e rivalutare la congruità generale di tutte le forme di cauzione e fideiussione a garanzia definitiva in capo all'appaltatore aggiudicatario dell'Accordo così da evitare forme di immobilizzazione di risorse senza giustificazione.

A riguardo non si condivide l'eliminazione della garanzia per l'Accordo quadro in quanto, in mancanza di rispetto da parte dell'appaltatore di accettare il contratto attuativo dell'Accordo si priverebbe di tutela il Soggetto Aggregatore o la Centrale di committenza promotori. Si condivide invece la necessità di rivedere la disciplina delle garanzie per le convenzioni/accordi quadro intervenendo sul quantum e prevedendo flessibilità ed un tetto massimo nella definizione delle stesse anche in presenza di incrementi di ribassi superiori al 10%. La garanzia unica dovrebbe coprire la Centrale di committenza e le amministrazioni utilizzatrici della convenzione/accordo quadro.

Art. 119 – Subappalto

(Risoluzioni MAZZETTI, MANES)

Le risoluzioni mirano a rivedere la disciplina del subappalto così da evitare spazi interpretativi eccessivamente ampi che possano generare un uso improprio dell'istituto.

Si condivide quindi la proposta in ordine alla possibilità di generare da parte delle stazioni appaltanti l'utilizzo del subappalto a cascata non oltre il secondo livello, con autorizzazione del subappalto a cascata da parte della stazione appaltante e la previsione che non possono essere oggetto di ulteriore subaffidamento da parte del subappaltatore, contratti che non sono subappalti.

(Risoluzioni SANTILLO)

In merito alle proposte formulate dalla risoluzione si condivide di estendere gli obblighi e i divieti previsti nei rapporti tra contraente principale e subappaltatore (comunicazione preventiva dei nominativi dei subappaltatori, divieto di ribassare i costi della sicurezza e della manodopera, regime di responsabilità solidale, subappalto nei limiti della prevalente esecuzione delle prestazioni), anche ai rapporti tra subaffidatari e subappaltatori.

In ordine alla possibilità di inserire nella valutazione delle offerte criteri premiali legati all'impegno dell'appaltatore di esecuzione diretta delle prestazioni, si condivide l'opportunità ma occorre che si traduca con indicazioni precise da parte dell'appaltatore sulle prestazioni che eseguirà direttamente anche ai fini del necessario controllo da parte della stazione appaltante. Inoltre, si condivide la proposta avanzata di introdurre dei limiti al subappalto anche per gli operatori iscritti in white list o nell'anagrafe antimafia degli esecutori e di richiedere al subappaltatore una cauzione definitiva per le opere di sua competenza, ovvero che la cauzione stipulata dall'appaltatore abbia come contraente anche il subappaltatore. In merito alla proposta di incremento dei controlli da parte delle stazioni appaltante in fase di autorizzazione si concorda sulla verifica dell'idoneità dei subappaltatori esclusivamente utilizzando il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE).

Art. 120 – Modifica dei contratti in corso di esecuzione

(Risoluzioni MAZZETTI e SANTILLO)

La risoluzione mira a limitare al 10% dell'importo contrattuale la possibilità delle stazioni appaltanti di stabilire un aumento o una diminuzione delle prestazioni in esecuzione (quinto d'obbligo).

La disciplina del quinto d'obbligo, prevista già da decenni dalle leggi di contabilità, assolve in caso di necessità alla possibilità di assicurare le prestazioni necessarie alle stazioni appaltanti senza dover ricorrere ad un nuovo affidamento. Questa risulta soprattutto utile per i contratti aventi oggetto prestazioni continuative al fine di assicurare l'acquisizione delle stesse.

Inoltre, la previsione di un'adeguata revisione prezzi supera la problematica relativa al rischio della variabilità dei prezzi nel corso dell'esecuzione del contratto.

Si ritiene quindi che la disciplina del quinto d'obbligo vada mantenuta.

Art. 186 – Affidamenti dei concessionari

(Risoluzioni MAZZETTI, MANES e SANTILLO)

Con riferimento alle risoluzioni avanzate sul tema degli affidamenti dei concessionari autostradali senza gara di importo superiore alle soglie UE, si condivide l'opportunità di assegnare agli stessi l'obbligo di esternalizzare l'affidamento di quote comprese tra il 50% e 60% dei contratti favorendo quindi l'apertura del mercato e contemperando l'operatività degli stessi concessionari.

Roma, 12 settembre 2024