



FEDERAZIONE NAZIONALE
IMPRESE ELETTROTECNICHE
ED ELETTRONICHE



CONFINDUSTRIA

Disegno di legge recante la “Conversione in legge del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, recante misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti”

(Atto Camera 2416)

Le osservazioni di Federazione ANIE

**Commissioni riunite VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e IX
(Trasporti, poste e telecomunicazioni)**

Camera dei deputati

4 giugno 2025



Federazione ANIE, in rappresentanza delle imprese dell'elettronica ed elettrotecnica, intende sottoporre alle Commissioni VIII e IX della Camera dei Deputati alcune osservazioni e proposte migliorative al testo, riguardanti l'ambito dei Contratti pubblici e la produzione da fonti energetiche rinnovabili.

LE OSSERVAZIONI IN MERITO AI CONTRATTI PUBBLICI

Pur riconoscendo l'importanza dell'intervento normativo e l'intento di affrontare alcune urgenze nel settore, si rileva come il provvedimento, per quanto attiene alla disciplina degli appalti, non affronti né risolva diverse criticità già segnalate dalla scrivente in occasione dell'adozione del Decreto Legislativo 209/2024 (c.d. "Decreto Correttivo" al nuovo Codice dei Contratti Pubblici). Criticità che, a distanza di mesi, continuano a generare incertezze interpretative, ostacoli operativi e rallentamenti nell'attuazione degli investimenti.

Alla luce di ciò, ANIE propone una serie di proposte migliorative da integrare al testo e **che si condividono in allegato al presente documento**, riguardanti:

1. Le norme procedurali e processuali in tema di accesso agli atti
2. La revisione dei prezzi, differenziata tra appalti di lavori e di servizi e forniture
3. La revisione dei prezzi nel comparto della vigilanza privata
4. I criteri di aggiudicazione
5. La disciplina del subappalto
6. La disciplina dell'anticipazione del prezzo
7. Le norme di settore ordinario richiamate nell'ambito dei settori speciali
8. L'aggiudicazione condizionata di un appalto
9. Il collegio consultivo tecnico
10. La verifica di equivalenza dei CCNL

LE OSSERVAZIONI IN MERITO ALLE AREE DI ACCELERAZIONE E ALLE AREE IDONEE

Pur riconoscendo che l'articolo 13 offre una risposta alle criticità attuali, ANIE sottolinea la necessità urgente di avviare una riflessione più ampia e strutturata sul funzionamento complessivo del sistema delle aree idonee, alla luce delle disfunzioni da tempo note e più volte evidenziate anche in sede giurisprudenziale.

Il D.Lgs. 199/2021 prevedeva un decreto ministeriale entro 180 giorni per definire criteri omogenei sull'individuazione delle aree idonee e non idonee per impianti a fonti rinnovabili. In attesa del decreto, erano stati stabiliti criteri provvisori.

Il Decreto Aree Idonee è entrato in vigore nel luglio 2024, imponendo alle Regioni di individuare le diverse categorie di aree. Tuttavia, parte del decreto è stata sospesa dal Consiglio di Stato e poi annullata dal TAR Lazio per mancanza di criteri oggettivi, con l'obbligo per il MASE di riformularli entro 60 giorni, ad oggi disatteso.

Nel frattempo, la Direttiva RED III ha introdotto le aree di accelerazione per semplificare l'iter degli impianti FER. Il DL 73/2025 ha richiesto la VAS per i relativi Piani entro agosto 2025, includendo anche aree industriali. Il D.Lgs. 190/2024 ha confermato questo approccio, obbligando le Regioni a includere categorie prioritarie come cave, parcheggi, bacini artificiali e aree con impianti esistenti.

La situazione è quindi di una forte incertezza normativa: le aree idonee non sono ancora state definite, mentre si lavora già sulle aree di accelerazione, le quali in parte coincidono con le prime ma seguono



un diverso iter autorizzativo. Non è chiaro quale procedura valga in caso di sovrapposizione tra le due categorie, anche perché il Decreto Aree Idonee è in fase di revisione.

Inoltre, le Regioni stanno rallentando l'attuazione del D.Lgs. 190/2024, non avendo ancora adottato i provvedimenti attuativi previsti entro 180 giorni. Si rischia così di replicare quanto già avvenuto con il D.Lgs. 199/2021: definizione anticipata di criteri, poi sconosciuti dal decreto attuativo e annullati in sede giurisdizionale.

ANIE propone quindi un approccio per gradi:

- Definire con urgenza i criteri oggettivi per l'individuazione delle aree idonee, recuperando il ritardo del relativo decreto.
- Coordinare la definizione dei criteri per le aree di accelerazione, subordinandone l'efficacia al completamento della VAS e all'adozione del Piano entro il 2025, per garantire un quadro organico.
- Evitare ulteriori incertezze che rallentano i procedimenti autorizzativi, oggi già sistematicamente in ritardo rispetto ai termini di legge.

Infine, è essenziale che la potenza complessiva installabile nelle aree idonee e di accelerazione superi gli obiettivi al 2030 del PNIEC, considerando che nel periodo 2031-2050 saranno necessari ulteriori 170 GW oltre ai 131 GW previsti entro il 2030. ANIE auspica inoltre un maggiore coinvolgimento del settore da parte delle istituzioni nella definizione delle regole, così da sostenere concretamente la transizione energetica.

Chi siamo

Federazione ANIE è una delle maggiori organizzazioni di categoria del sistema confindustriale per peso, dimensioni e rappresentatività. ANIE rappresenta oltre 1.100 imprese ad alta e medio-alta tecnologia attive nelle filiere dell'elettrotecnica e dell'elettronica e i general contractor industriali. Il settore occupa 400.000 addetti con un fatturato aggregato (a fine 2022) di 93 miliardi di euro e un'incidenza della spesa in R&S pari al 4%. Da oltre settant'anni ANIE è portavoce di un settore industriale chiave per l'intero Sistema-Paese, che da tempo ha raccolto la sfida della sostenibilità ambientale ed energetica, in una prospettiva di sviluppo e salvaguardia della competitività delle nostre imprese. I comparti dell'industria elettrotecnica ed elettronica forniscono soluzioni tecnologiche per il mercato finale dell'energia (sistemi per la produzione di energia rinnovabile e convenzionale, sistemi per la rete di trasmissione e di distribuzione di energia), per la mobilità sostenibile (industria ferroviaria nazionale ed elettrificazione dei trasporti), per le telecomunicazioni (tecnologie per ponti radio fissi e mobili ed installazione fibra 5G), per le costruzioni (cablaggio, impianti elettrici e domotici, impianti per la trasmissione dei dati, impianti di sicurezza, impianti elevatori e scale mobili, impianti di illuminazione, soluzioni per il telecontrollo, soluzioni IoT, cybersecurity e intelligenza artificiale), nonché per l'Industria 4.0 i componenti elettronici ed i general contractors.



ALLEGATO – EMENDAMENTI

1. Norme procedurali e processuali in tema di accesso

All'articolo 2, comma 1, alla lettera a) premettere la seguente:

«0a) all'articolo 36, dopo il comma 9 è inserito il seguente: “9-bis. Agli appalti dei settori speciali si applicano le disposizioni di cui all'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.”»

Relazione illustrativa

La disciplina in tema di accesso agli atti contenuta all'art. 36 del D.Lgs. 36/2023, se applicata nell'ambito dei settori speciali – date le peculiarità di questo comparto – rischia di essere foriera di contenzioso. Sarebbe dunque opportuno prevedere, per gli appalti aggiudicati nei settori speciali, una disciplina ad hoc che richiami l'art. 25 della L. 241/1990.

La richiesta (per quanto non tenuta in considerazione) è peraltro in linea con quanto previsto nel parere della ottava Commissione del Senato sul Decreto Correttivo (D.Lgs. 209/2024) dove si legge: “Le previsioni attuali, in assenza di parametri prestabiliti, rendono arduo il bilanciamento tra principio della riservatezza, del segreto industriale/commerciale e della trasparenza in mercati notoriamente chiusi e caratterizzati da acquisti ripetitivi, con elevato rischio di contenzioso e compressione della concorrenza; si renderebbe pertanto opportuno mitigare il rischio di partecipazioni pretestuose alle gare d'appalto, stabilendo la non applicabilità dell'accesso civico o generalizzato alle società quotate e la necessità dell'accesso motivato, in linea con le previsioni del Testo unico delle società a partecipazione pubblica;”

L'attuale previsione dell'art. 36 del Codice dei Contratti pubblici che prevede la pubblicazione e conseguente possibilità di accesso alle offerte in maniera indistinta ai primi 5 classificati, può determinare un massiccio ricorso da parte degli offerenti alla pratica di “omissare” le offerte al fine di tutelare la riservatezza delle componenti tecnologiche e commerciali delle stesse. Inoltre, se da un lato la norma, al comma 3 dell'art. 36, impone alle stazioni appaltanti la valutazione della sussistenza delle ragioni di segretezza indicate dagli offerenti quale presupposto delle omissioni, dall'altro si rileva che la suddetta valutazione da parte delle stazioni appaltanti è estremamente complessa in assenza di parametri prestabiliti.

Le conseguenze di tale previsione sono dunque un probabile incremento dei ricorsi amministrativi e una minore concreta efficacia del diritto di accesso che, almeno per i settori speciali, sarebbe maggiormente tutelato dall'applicazione dell'art. 25 della L. 7 agosto 1990, n. 241 che consente all'operatore economico di valutare in maniera circostanziata le eventuali omissioni da apportare alla propria offerta in un momento successivo alla partecipazione alla gara, alla luce della preventiva conoscenza dell'identità del soggetto che richiede l'accesso.

2. Revisione prezzi

All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera a) inserire la seguente:

«a-bis) all'articolo 60 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al comma 2:

a. dopo le parole “che determinano” sono aggiunte le seguenti: “una variazione del costo dell’opera, della fornitura o del servizio, in aumento o in diminuzione, superiore al 3 per cento dell’importo complessivo e operano nella misura dell’90 per cento del valore eccedente la variazione del 3 per cento applicata alle prestazioni da eseguire.”

b. sopprimere le lettere a) e b);

2) al comma 3, lettera a), dopo le parole “individuati ai sensi del comma 4-quater” sono aggiunte le seguenti: “in alternativa agli indici dei costi di produzione le stazioni appaltanti o gli enti concedenti che svolgono le attività di cui agli articoli 146, 147, 148, 149, 150, 151 e 152 del presente codice e che dispongono, in base alla disciplina e alla prassi settoriale, di specifici prezziari o indici settoriali di determinazione della variazione del prezzo, possono utilizzare ai fini della revisione dei prezzi i predetti prezziari o indici settoriali”;

3) al comma 4-ter, dopo le parole “della variazione del prezzo,” sono aggiunte le seguenti “ovvero aggiudicati nell’ambito dei settori speciali”.»

Relazione illustrativa

Le scelte operate dal decreto correttivo in tema di revisione prezzi rischiano di rendere l’istituto nella prassi inefficace. Non si comprende, infatti, la scelta di differenziare le percentuali di attivazione a seconda della tipologia di contratto (penalizzando incomprensibilmente i comparti dei servizi e forniture), nonché quella di prevedere per i soli appalti di servizi e forniture (art. 60, comma 4-ter) la possibilità di utilizzare indici diversi da quelli ISTAT (penalizzando, in tal caso, i contratti di lavori).

Circa la prima considerazione, appare opportuno equiparare le percentuali di attivazione e riconoscimento percentuale dei prezzi nei diversi settori dei Lavori, Servizi e Forniture, ciò al fine di garantire un’applicazione uniforme della disciplina ed evitare distorsioni di mercato nel caso di oscillazione di prezzi che verrebbero valorizzate e riconosciute diversamente a seconda della natura del contratto.

Con riguardo agli indici utilizzabili ed alla deroga prevista nei comparti di forniture e servizi (all’interno della quale riteniamo ricadano tutti gli appalti aggiudicati nell’ambito dei settori speciali) riteniamo – per le stesse ragioni di cui al paragrafo precedente – che sia opportuno estendere l’ambito di applicazione della previsione (art. 60, co. 4-ter) anche agli appalti di lavori.

Con specifico riferimento agli appalti (di Lavori, Servizi e Forniture) aggiudicati nell’ambito dei settori speciali sarebbe opportuno contemplare espressamente l’alternativa di utilizzare i prezziari settoriali o quelli elaborati dalle stazioni appaltanti, già proficuamente applicati con la normativa emergenziale degli anni 2021-2022.

Da ultimo, sempre in tema di indici utilizzabili, con riguardo agli appalti di Fornitura e Servizi si apprezza, come detto, l’introduzione del co. 4-ter di cui, tuttavia, si potrebbe valutare una riformulazione al fine di meglio chiarire che tra le ipotesi ivi contemplate rientrano anche gli appalti aggiudicati nell’ambito dei settori speciali.



3. La revisione dei prezzi nel comparto dei Servizi Fiduciari e di Vigilanza privata

All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera a), inserire le seguenti:

«a-bis) all'articolo 60, dopo il comma 3-bis è aggiunto il seguente: “3-ter. Ai fini della determinazione della variazione dei costi e dei prezzi di cui al comma 1, con riferimento ai soli appalti nel settore dei servizi di vigilanza e comunque ove il Contratto Collettivo applicato dal soggetto appaltatore è il “CCNL Vigilanza Privata e servizi di sicurezza”, sono riconosciuti gli aumenti previsti dall'accordo di rinnovo indipendentemente dall'adozione delle relative Tabelle ministeriali”

a-ter) all'articolo 120, comma 8, è aggiunto infine il seguente periodo: “Il presente comma, essendo esplicitazione di un principio di portata generale, trova applicazione retroattiva anche ai contratti di appalto sottoscritti anteriormente all'entrata in vigore del presente Codice dei contratti pubblici.”»

Relazione illustrativa

Riteniamo opportuno porre l'attenzione su una tipologia di appalti aggiudicati nell'ambito dei settori ordinari ma caratterizzati da alcune peculiarità che non possono non considerarsi se si vuol rendere efficace il meccanismo di revisione prezzi previsto dal Codice.

I servizi di vigilanza armata e disarmata sono, per loro natura, caratterizzati da un'alta intensità di manodopera. Per tale ragione il costo del lavoro rappresenta l'elemento predominante nella composizione dell'offerta economica nonché il riferimento essenziale per determinare la sostenibilità dei contratti di servizio.

In questo settore si è di recente assistito al rinnovo del CCNL di riferimento (CCNL scaduto sette anni fa). L'attuale esperienza ha reso evidente come i contratti in questi settori debbano essere piuttosto elastici nel riconoscere l'andamento del prezzo della manodopera, in mancanza le imprese saranno costrette a fornire servizi in perdita e, dunque, non remunerativi, per il fatto che il costo dei servizi offerti sarà inevitabilmente superiore rispetto a quello pattuito contrattualmente.

Proprio la peculiare congiuntura che riguarda il mercato dei servizi di vigilanza, interessato da un rilevante aumento del costo della manodopera in seguito al rinnovo del relativo CCNL, rende necessaria l'introduzione di una novella tesa a consentire l'aggiornamento dei prezzi indipendentemente dall'adozione delle “nuove Tabelle Ministeriali”. In tal modo si tende a garantire la sostenibilità economica dei contratti di appalto anche prima che vengano adottate le citate Tabelle.

Per massimizzare l'efficacia della proposta emendativa si ritiene inoltre di apportare un chiarimento all'art. 120, co. 8, in tema di rinegoziazione del contratto. La precisazione proposta si ritiene necessaria in quanto l'art. 9 (di cui l'articolo 120, co. 8, disciplina l'applicazione) non è una norma di dettaglio ma – come evidenziato dalla rubrica della Titolo I, della Parte I, del Codice – un principio di carattere generale. Tale interpretazione peraltro è già stata condivisa e fatta propria dal Consiglio di Stato che in alcune recenti pronunce invoca l'applicazione dei principi di cui al nuovo Codice anche per i contratti disciplinati dal Codice del 2016.



4. Criteri di aggiudicazione

All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera a), inserire la seguente:

«a-bis) all'articolo 108, comma 4, terzo periodo, dopo le parole “valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta” sono aggiunte le seguenti “che in ogni caso dovranno essere preponderanti rispetto alla componente economica a tal fine si specifica che il peso dell'offerta tecnica dovrà essere almeno pari all'80% del totale”»

Relazione illustrativa

Anche a seguito dell'adozione del Decreto Correttivo non viene modificata l'impostazione secondo cui per gli affidamenti sopra-soglia comunitaria il criterio generale di aggiudicazione – in linea con i principi euro-unitari – è quello dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa.

Tuttavia, oltre all'individuazione dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa come criterio generale per gli affidamenti sopra-soglia, un aspetto importante è quello di prevedere che le stazioni appaltanti individuino e valorizzino correttamente gli elementi che compongono l'offerta dando rilievo e prevalenza agli aspetti tecnici e qualitativi della stessa quali l'impatto ambientale, l'innovazione tecnologica, il costo del ciclo di vita, le performance del prodotto: parametri fondamentali per l'individuazione della migliore offerta. In mancanza, pur applicando il criterio dell'OEPV, si otterrebbe una sorta di massimo ribasso “mascherato”.

In questo senso, al fine di garantire un'effettiva competizione sugli aspetti qualitativi si ritiene opportuno che il punteggio riconosciuto alla componente tecnica e qualitativa sia preponderante rispetto a quello previsto per la componente economica. Si consideri peraltro che, nel caso di appalti tecnicamente complessi, l'eccessiva attenzione al ribasso proposto in sede di offerta si trasforma spesso in rincari in fase di esecuzione o nella successiva manutenzione dell'opera o del prodotto.

5. Subappalto

All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera a), inserire la seguente:

«a-bis) all'articolo 119, apportare le seguenti modificazioni:

- 1) al comma 2, sesto periodo, dopo le parole “che si intende subappaltare alle piccole e medie imprese” aggiungere le seguenti “, anche in misura inferiore al 20 per cento,”;
- 2) al comma 3, lettera b) dopo le parole “prodotti informatici” sono aggiunte le seguenti: “e, nell'ambito di appalti di forniture e/o servizi, la subfornitura di prodotti e/o servizi rientranti nell'attività dell'operatore economico sub-fornitore”;
- 3) al comma 20, il seguente periodo “I certificati di cui al secondo periodo possono essere utilizzati per ottenere o rinnovare l'attestazione di qualificazione soltanto da parte dei subappaltatori” è soppresso»

Conseguentemente, all'articolo 2, comma 1, sopprimere la lettera f).

Relazione illustrativa

Il decreto in esame, tra le modifiche in tema di appalti, introduce un chiarimento circa l'ambito temporale di applicazione della disposizione di cui all'art. 119, co. 20, già oggetto di modifiche in occasione del correttivo.

Si rinnova in questa sede la non condivisione della scelta in tema di utilizzo dei certificati per la partecipazione e la qualificazione, introdotta appunto attraverso l'integrazione del co. 20, dell'art. 119 secondo cui “I certificati di cui al secondo periodo possono essere utilizzati per ottenere o rinnovare l'attestazione di qualificazione soltanto da parte dei subappaltatori”.

Nelle attività affidate ed eseguite dal subappaltatore, l'appaltatore continua a svolgere un ruolo di responsabilità e supervisione tale per cui non appare giustificata la modifica al codice nel senso di escludere la possibilità per quest'ultimo di utilizzare ai fini della qualificazione anche i certificati relativi alle lavorazioni o prestazioni attuate dal subappaltatore, oggi ammesso dalle disposizioni in vigore.

Pertanto, non si contesta il chiarimento contenuto all'art. 2, comma 1, lett. f) del D.L. Infrastrutture quanto piuttosto la previsione stessa che a nostro avviso andrebbe riportata alla versione ante decreto Correttivo.

Resta inoltre aperta la criticità, già segnalata, relativa all'individuazione dei contratti di subappalto nell'ambito di un contratto di forniture.

L'articolo 119 conferma la formulazione già contenuta nel previgente articolo 105 individuando il subappalto come: “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 di mezzi e rischi a carico del subappaltatore”.

La definizione di cui sopra, per quanto generale, risulta agevolmente applicabile ai soli contratti di lavori e di servizi generando, al contrario, nell'ambito delle forniture innumerevoli criticità operative.

Dal punto di vista operativo la criticità risiede principalmente nella difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra due posizioni, in totale antitesi tra loro, ma entrambe sostenibili, ovvero quelle per cui: ogni sub-contratto relativo ad un appalto di forniture integra subappalto oppure nessun sub-contratto relativo ad un appalto di forniture integra subappalto.



FEDERAZIONE NAZIONALE
IMPRESE ELETTROTECNICHE
ED ELETTRONICHE



CONFINDUSTRIA

La necessaria premessa serve a motivare la richiesta di una previsione ad hoc nel comma 3 dell'art. 119 per chiarire quali ipotesi nel caso di un appalto di forniture non devono essere considerate alla stregua di un subappalto.

La proposta peraltro concorre a coordinare la disposizione con la previsione di cui all'art. 1, co. 1, della L. 18 giugno 1992, n. 192.

Da ultimo, comma 2, dopo il quarto periodo, sono stati inseriti i seguenti: "I contratti di subappalto sono stipulati, in misura non inferiore al 20 per cento delle prestazioni subappaltabili, con piccole e medie imprese, come definite dall'articolo 1, comma 1, lettera o) dell'allegato I.11. Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta una diversa soglia di affidamento delle prestazioni che si intende subappaltare alle piccole e medie imprese per ragioni legate all'oggetto o alle caratteristiche delle prestazioni o al mercato di riferimento".

Si segnalano difficoltà interpretative/applicative della norma. In particolare, il primo periodo fissa una quota di riserva delle prestazioni subappaltabili in una misura non inferiore al 20%; mentre il periodo immediatamente successivo prevede la possibilità degli operatori di indicare "una diversa soglia" al ricorrere di determinati presupposti, non chiarendo se "la diversa soglia" possa derogare alla quota del 20% oppure, se tale quota debba essere considerata inderogabile, come la lettura testuale sembrerebbe suggerire. In ragione di ciò, stanti anche le difficoltà operative riscontrate soprattutto nell'ambito dei settori speciali, in cui operano pochi operatori, altamente specializzati, si propone l'inserimento di una norma chiarificatrice che consenta di autorizzare contratti di subappalto per quote inferiori, laddove l'appaltatore dimostri di essere stato nell'indisponibilità di contrattualizzare PMI, anche tenuto conto dell'oggetto del contratto e delle caratteristiche delle prestazioni o del mercato di riferimento.



6. Anticipazione del prezzo

All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera a), inserire la seguente:

«a-bis) all'articolo 125, comma 1, apportare le seguenti modificazioni:

- 1) il settimo periodo è soppresso;
- 2) dopo le parole «L'erogazione dell'anticipazione è subordinata alla costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa di importo pari all'anticipazione» sono aggiunte le seguenti “(al netto dell'IVA)”»

Relazione illustrativa

In materia di anticipazione del prezzo, con il decreto in esame si chiede di valutare la possibilità di risolvere alcune criticità rimaste tali anche a seguito dell'intervento del decreto Correttivo al Codice.

Si tratta di aspetti critici di carattere tanto operativo quanto interpretativo.

Con riguardo all'importo dell'anticipazione nel caso di contratti pluriennali, si apprezza il chiarimento previsto nello schema di decreto correttivo per cui nell'ambito dei lavori l'anticipazione va riconosciuta tutta all'avvio della prima annualità, ma si ritiene opportuno prevedere che lo stesso avvenga nel caso di contratti di fornitura e servizi. Sovente nella prassi, specialmente nell'ambito dei settori speciali, si è in presenza di forniture che per progettualità e tipologia sono molto simili a lavori.

Con riguardo invece al chiarimento di natura interpretativa segnaliamo la necessità di inserire all'art.125, comma 1, la precisazione per cui l'importo della garanzia fideiussoria da costituire sia al netto dell'IVA, visto che alcune stazioni appaltanti (per quanto una minoranza) interpretano in modo estensivo l'estratto del suddetto comma che prevede: “L'erogazione dell'anticipazione è subordinata alla costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa di importo pari all'anticipazione maggiorato del tasso di interesse legale”.

Diversamente, un'erronea interpretazione da parte delle stazioni appaltanti determina uno squilibrio tra l'importo effettivamente ricevuto dall'appaltatore (considerata l'applicazione dello split payment) e quello garantito, di qui la necessità della precisazione proposta.



7. Norme di settore ordinario richiamate nell'ambito dei settori speciali

All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera b), inserire la seguente:

«b-bis) all'articolo 141, comma 3:

- 1) alla lettera d) dopo le parole ““e 46” sono aggiunte le seguenti “solamente per i lavori il cui valore, avuto riguardo anche al singolo contratto attuativo, sia superiore alla soglia comunitaria”;
- 2) la lettera g-bis) è soppressa;
- 3) alla lettera i), la parola “116” è soppressa»

Relazione illustrativa

Si rinnova l'apprezzamento per la scelta operata con il Decreto correttivo di integrare l'art. 141 con il richiamo della disciplina dell'Anticipazione del prezzo, nonché della disciplina delle Garanzie definitive. Riteniamo infatti che questi due istituti, che perseguono un interesse trasversale, debbano trovare una disciplina omogenea in tutti i settori così da renderne chiara l'applicazione.

Tuttavia, per garantire adeguata flessibilità agli affidamenti nell'ambito dei settori speciali e assicurare al contempo un'adeguata certezza del diritto è opportuno operare un richiamo equilibrato della disciplina di parte generale applicabile ai settori speciali.

Stanti le notevoli difficoltà applicative della disciplina prevista dal Codice agli articoli 41 (Livelli e contenuti della progettazione), 42 (Verifica della progettazione), 43 (Metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni), 44 (Appalto integrato), 45 (Incentivi alle funzioni tecniche) e 46 (Concorsi di progettazione) in materia di progettazione rispetto alle stringenti tempistiche di esecuzione dei lavori di connessione della clientela al pubblico servizio elettrico dettate da ARERA, si propone di fornire una norma interpretativa che chiarisca la disciplina applicabile agli accordi quadro e agli accordi esecutivi, tenuto conto che la prevalenza dei singoli interventi eseguiti per le attività di realizzazione o di manutenzione di nuove linee elettriche ha valore sensibilmente inferiore alla soglia comunitaria (modifica al numero 1)).

Inoltre, riteniamo opportuno limitare i richiami ad oggi contenuti all'art. 141 del Codice, eliminando il richiamo alla disciplina delle garanzie provvisorie (art. 106) e quella del collaudo (art. 116) (modifiche ai numeri 2) e 3)).

8. L'aggiudicazione condizionata di un appalto

All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera d) inserire la seguente:

«d-bis) all'articolo 141, comma 4, dopo la lettera c) è inserita la seguente: “c-bis) in deroga all'articolo 17 comma 5 del presente Codice, prevedere che successivamente all'approvazione della proposta di aggiudicazione da parte del soggetto competente in base alla propria organizzazione, è disposta l'aggiudicazione che diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti.”»

Relazione illustrativa

In merito alle fasi delle procedure di affidamento, la principale novità introdotta dal D.lgs. 36/2023 consiste nell'adozione del provvedimento di aggiudicazione immediatamente efficace, superando così il tradizionale procedimento bifasico caratterizzato da: (i) proposta di aggiudicazione ed (ii) aggiudicazione condizionata alla verifica sul possesso dei requisiti successivamente alla comunicazione di aggiudicazione stessa. Tale novità normativa non sembra rispondere adeguatamente alle necessità delle imprese pubbliche operanti nei settori speciali.

Sebbene la novella risponda alla finalità di mettere a disposizione dei partecipanti un provvedimento certo e trovi la sua ratio anche nel nuovo rito di accesso di cui agli artt. 35 e 36 del D.lgs. 36/2023, per quanto attiene ai settori speciali la stessa novella presenta dei profili di criticità che non appaiono risolvibili neanche sul piano interpretativo.

In particolare, l'incertezza nelle tempistiche da parte degli enti competenti per il rilascio dei certificati e della documentazione a comprova dei requisiti di moralità prescritti agli art. 94 e 95 del D.Lgs. 36/2023 e le difficoltà operative relative al Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico - le cui funzionalità non risultano adeguatamente adattate agli acquisti destinati ai settori speciali - non consentono di completare la verifica sul possesso dei requisiti prescritti in tempi compatibili con gli obiettivi aziendali.

A tal riguardo, si evidenzia che l'esperienza maturata nel corso del biennio di applicazione del D.Lgs. 36/2023, ha dimostrato che la cospicua produzione documentale necessaria affinché l'aggiudicazione sia immediatamente efficace e legittima, ha imposto alle imprese pubbliche un aggravio delle tempistiche complessive di conclusione delle procedure competitive, stante la necessità di procedere alla comunicazione di aggiudicazione solo a seguito della ricezione e della verifica di detti documenti. Difatti, la copiosità documentale è dovuta principalmente al fatto che gli offerenti partecipano necessariamente in forme associate complesse, stanti gli importi posti a base di gara nonché la specializzazione delle attività oggetto delle commesse. Né è in alcun modo superabile il termine di stand still a garanzia dei diritti di difesa - oggi ridotto a 32 giorni - per procedere alla stipula del contratto. L'allungamento dei tempi per il completamento delle procedure di gara si pone, quindi, in contrasto non solo con la necessità di aggiudicare le commesse pubbliche in tempi ragionevolmente rapidi, ma anche con gli obiettivi delle imprese operanti nei settori speciali che spesso sono strutturate in società quotate nei mercati regolamentati e, pertanto, devono anche garantire rendimenti sugli investimenti ai propri azionisti.

Alla luce di quanto sopra, anche in relazione alla proposta in materia di accesso agli atti presentata, si suggerisce di riconoscere alle imprese pubbliche - e ai soggetti titolari di diritti speciali o esclusivi - la discrezionalità di prevedere nei propri atti interni la facoltà di adottare nuovamente il procedimento bifasico sopra richiamato, assicurandosi così la possibilità di disporre l'aggiudicazione, condizionandone l'efficacia alla successiva verifica sul possesso dei requisiti da espletare nelle more del decorso del termine di stand still.

9. Collegio consultivo tecnico

All'articolo 2, comma 1, sono apportate le seguenti modificazioni:

- 1) dopo la lettera a) è aggiunta la seguente: «a-bis) all'articolo 141, comma 3) la lettera i-bis) è soppressa»
- 2) sostituire il comma g) con il seguente:

«g) all'allegato V.2, all'articolo 1 apportare le seguenti modificazioni:

- 1) al comma 2, terzo periodo, dopo le parole: «della spesa» sono inserite le seguenti: «ovvero svolge il ruolo di concedente»;
- 2) al comma 5, le parole “non può superare il triplo della parte fissa” sono sostituite con le seguenti “, comprensivo dell'eventuale compenso per le attività di segreteria, non può comunque superare l'importo di 500.000 euro”»

Relazione illustrativa

Per quanto si apprezzi la scelta di circoscrivere l'obbligatorietà della disposizione ai soli appalti di lavori, si continua tuttavia a segnalare che l'obbligatorietà dell'istituto estesa anche agli appalti di settore speciale (art. 141, co. 3, lett. i-bis) rischia di determinare un effetto contrario rispetto a quello perseguito con la disciplina.

Come confermato dalle statistiche di settore, gli appalti dei settori speciali si caratterizzano per un minore livello di contenzioso (nonostante l'ingente numero di appalti aggiudicati) per tale ragione, in questo ambito l'obbligo di costituzione del Collegio consultivo tecnico non concorre alla deflazione del contenzioso ma, al contrario, rischia di non garantire il rispetto delle tempistiche di mercato necessarie per garantire la necessaria apertura concorrenziale.

Sul punto è del tutto condiviso quanto sostenuto dall'ottava commissione del Senato in occasione del parere sul Correttivo al Codice appalti: “sarebbe importante considerare queste caratteristiche (del mercato di settore speciale) al fine di rendere il meccanismo gestibile e applicato agli appalti maggiormente rilevanti, rivedendo l'estensione anche ai settori speciali della disciplina del collegio consultivo tecnico, rendendo l'applicazione dell'istituto facoltativa”.

Inoltre, si evidenzia come l'attuale disciplina non preveda alcun limite massimo ai compensi del Collegio complessivamente considerato (ossia comprensivo di parte fissa e variabile), ma esclusivamente una serie di limiti alla parte fissa del compenso. Questa mancanza si traduce in un aggravio economico eccessivo per gli operatori economici, soprattutto nei contratti pubblici di rilevante importo nonché quelli aggiudicati prima dell'entrata in vigore dell'obbligo di costituzione del Collegio, i quali hanno subito già una riduzione del margine per gli operatori economici a causa degli eventi straordinari e imprevedibili degli ultimi anni (es. Covid, caro materiali, guerra Russia/Ucraina). Per tali ragioni, appare opportuno introdurre – anche in considerazione dell'obbligo previsto dall'art. 216, commi 1 e 2, d.lgs. 36/2023, come modificato dall'art. 63 del d.lgs. 209/2024, che impone di ricorrere al Collegio nei casi di iscrizione di riserve, di proposte di variante e in relazione ad ogni altra disputa tecnica o controversia che insorga durante l'esecuzione di un contratto di lavori, ivi inclusi i casi di risoluzione contrattuale – un limite massimo al compenso complessivamente considerato o, in alternativa, un meccanismo per calmierare i compensi relativamente alla parte variabile, così da garantire il contenimento dei costi in capo alle imprese e rendere l'istituto più sostenibile in ragione del principio di proporzionalità e di risultato. A titolo esemplificativo, si riporta l'ammontare del compenso secondo le attuali disposizioni in vigore per un collegio composto da cinque membri su un contratto di appalto di lavori del valore di 500 milioni di euro.



FEDERAZIONE NAZIONALE
IMPRESE ELETTROTECNICHE
ED ELETTRONICHE



CONFINDUSTRIA

Il compenso per il collegio, composto da cinque componenti, su un appalto del valore di 500 milioni di euro relativamente alla parte fissa è pari a 1.300.000 €. L'importo è stato calcolato applicando le percentuali che seguono:

- 0,8% sui primi 50 milioni → 400.000 €
- 0,4% da 50 a 100 milioni → 200.000 €
- 0,25% da 100 a 200 milioni → 250.000 €
- 0,15% da 200 a 500 milioni → 450.000 €



10. La verifica di equivalenza dei CCNL

All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera f) inserire la seguente:

f-bis) all'Allegato I.01, articolo 4, il comma 5 è sostituito con il seguente "5. Si intendono "marginali" gli scostamenti che interessano fino ad un massimo di due dei parametri di cui al comma 3"»

Relazione illustrativa

La disciplina in tema di equivalenza tra i CCNL è stata profondamente innovata. Il testo originario del Codice dei contratti già prevedeva all'art. 11 che fosse dovere della stazione appaltante, nel caso in cui l'operatore economico applicasse un Contratto Collettivo differente da quello individuato negli atti di gara, verificare che i due CCNL garantissero ai lavoratori tutele normative ed economiche equivalenti.

Il vulnus del testo normativo era quello di non esplicitare quali fossero tuttavia le coordinate per espletare concretamente la verifica di equivalenza. Il Correttivo ha introdotto l'Allegato I.01 con lo specifico fine di chiarire come la verifica di equivalenza vada condotta, quali siano i parametri da valutare e quali i limiti entro cui considerare applicabile un CCNL differente da quello previsto dagli atti di gara.

L'intervento del legislatore è opportuno e ben strutturato fornendo un vero e proprio manuale operativo utile allo scopo. Tuttavia, permane ancora una criticità che l'Allegato in parola non affronta direttamente. Invero, al momento di definire cosa la stazione appaltante debba verificare in tema di equivalenza delle tutele normative, l'Allegato I.01, all'art. 4, comma 3, si limita ad elencare 15 parametri normativi e al successivo comma 4 sancisce che la stazione appaltante considererà equivalente al CCNL indicato dalla stazione appaltante quel Contratto collettivo che si discosti dal primo in misura "marginale".

Nel comma 5, dell'art. 4, viene poi demandata ad un futuro Decreto del Ministero del Lavoro l'individuazione del concetto di "marginalità". Infatti, detto Decreto ministeriale dovrà indicare il numero di parametri in cui lo scostamento tra i due CCNL è in ogni caso "marginale". Sotto tale profilo appare opportuno, in ottica di "certezza" del sistema e per non attendere un futuro provvedimento i cui tempi di adozione peraltro non sono specificati, che sia il legislatore ad intervenire inserendo direttamente nel testo dell'Allegato I.01 il numero di parametri normativi sui quali è tollerabile lo scostamento tra i due CCNL.

La modifica proposta suggerisce l'approccio tenuto dall'ANAC nella relazione al Bando tipo n. 1 del 2023 in base alla quale lo scostamento tollerabile era quello che coinvolgeva non più di due dei suddetti parametri.