

**Memorie**

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**8<sup>a</sup> Commissione Ambiente**

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni  
integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici di  
cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36  
(Atto n. 226)**

**nota**

**ASSISTAL**

**26 novembre 2024**

**ASSISTAL** è l'Associazione Imprenditoriale di Categoria, aderente a Confindustria, che rappresenta le imprese specializzate nella progettazione, fornitura, installazione, gestione e manutenzione di impianti tecnologici, fornitura di Servizi di Efficienza Energetica (ESCo) e Facility Management. Ad essa aderiscono circa 1.500 imprese, con oltre 120.000 dipendenti e un fatturato medio annuo di 60 miliardi di euro.

ASSISTAL è firmataria con FIM, FIOM e UILM, del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per l'Industria Metalmeccanica e della Installazione di Impianti.

Abbiamo accolto con favore l'iniziativa del correttivo del nuovo Codice dei contratti pubblici Dlgs 36/2023, e la fase di ascolto fin dal principio avviata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Parlamento. In particolare, visionando lo schema di decreto oggetto di questa audizione, notiamo con soddisfazione che alcune delle istanze proposte sono state accolte, in toto o in parte.

In questa sede, auspichiamo che lo schema di decreto in esame possa essere integrato o migliorato in alcuni aspetti della normativa che interessano in egual modo le nostre associate e le Pubbliche amministrazioni appaltanti. A tal fine, riportiamo di seguito le osservazioni e le proposte dell'Associazione.

**Proposte INTEGRATIVE dell'attuale Schema di decreto recante disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici, che intervengono direttamente sul Dlgs 36/2023:**

**1. Affidamento dei lavori con procedura negoziata "sotto soglia" (art. 50 del Dlgs 36/2023)**

All'articolo 50, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) alla lettera c) le parole "a 1 milione di euro" sono sostituite dalle seguenti "500.000 euro";

b) alla lettera d) le parole “1 milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14” sono sostituite dalle seguenti “500.000 euro e inferiore a 1 milione di euro”.

### **Relazione illustrativa**

L'emendamento propone una riduzione degli importi per i quali applicare la procedura negoziata. In tal modo, la proposta permette di ricomprendere un numero maggiore di imprese e nello specifico le PMI, che ad oggi hanno poca probabilità di essere scelte dalle stazioni appaltanti, all'interno dell'affidamento dei lavoratori con procedura negoziata.

Allo stesso tempo permette anche un maggior controllo per tutti quei servizi superiori al milione, come la realizzazione di impianti tecnologici, che meriterebbero gare aperte e certe per la corretta individuazione del miglior rapporto qualità prezzo.

## **2. Disciplina delle Associazioni Temporanee di Imprese (ATI) e dei Consorzi (Art. 68 del Dlgs 36/2023)**

All'articolo 68, comma 9, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, il primo periodo è sostituito con il seguente “*L'offerta degli operatori economici raggruppati o dei consorziati determina la responsabilità solidale della mandataria e la responsabilità delle mandanti limitatamente alle attività poste in essere di propria competenza; laddove la mandataria non possieda i requisiti prevalenti rispetto alle mandanti, la responsabilità solidale è in capo a tutte le imprese facenti parte dell'Associazione temporanea.*”

### **Relazione illustrativa**

La proposta, sostituendo il primo periodo del comma 9 dell'articolo 68 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 mira a introdurre un nuovo equilibrio tra la responsabilità condivisa dei partecipanti al raggruppamento e la specifica competenza delle singole imprese, con l'obiettivo di garantire maggiore tutela per la stazione appaltante e gli altri soggetti coinvolti. È evidente che - stante l'attuale formulazione - porre in capo a una piccola o media impresa (PMI) una

responsabilità così sproporzionata rispetto all'attività che svolgerà risulta tecnicamente quasi impossibile. Questo impedisce di fatto alle PMI di usufruire del raggruppamento temporaneo, contraddicendo lo scopo stesso di questo strumento. In definitiva, è quindi necessario modificare la norma, stabilendo che la responsabilità solidale debba applicarsi solo nel caso in cui la società capofila non abbia i requisiti prevalenti. Invece, se la capofila possiede tali requisiti, le altre società partecipanti devono essere ritenute responsabili solo per le attività di loro competenza, lasciando la responsabilità solidale alla sola capofila.

#### **4. Finanza di Progetto. Obbligo di costituzione della società di scopo (Art. 194 del Dlgs 36/2023)**

All'art.194, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, la parola "costituisca" è sostituita dalle seguenti *"abbia la facoltà, dopo l'aggiudicazione, di costituire"*

#### **Relazione illustrativa**

La previsione dell'art. 194 dell'attuale Codice dei contratti, nella parte in cui introduce l'obbligo, anziché la facoltà, di costituire società di progetto nelle operazioni di project financing, appare sproporzionata e restrittiva sia per le amministrazioni pubbliche sia per i soggetti privati coinvolti. Tale obbligo vincola le modalità di organizzazione e gestione delle concessioni ottenute tramite finanza di progetto, incidendo negativamente, soprattutto per le piccole e medie amministrazioni comunali. In particolare, l'obbligo di creare una società di scopo rappresenta un aggravio di costi significativo per i comuni di piccole e medie dimensioni, che contano tra i 5.000 e i 40.000 abitanti. Questa fascia di comuni, che rappresenta circa il 30% degli oltre 8.000 enti comunali italiani, è quella più bisognosa di interventi di efficientamento energetico del proprio patrimonio immobiliare, soprattutto attraverso strumenti di partenariato pubblico-privato, a causa della cronica carenza di risorse economiche pubbliche. L'obbligo imposto dall'attuale normativa comporta quindi un onere finanziario che tali comuni fanno fatica a sostenere, soprattutto se confrontato con la spesa storica. Pertanto, la ratio della proposta di modifica risiede nella necessità di ripristinare, in linea con quanto previsto dal previgente Codice (D.lgs. n. 50/2016), la facoltà e non l'obbligo di

costituire società di progetto, oppure limitare tale obbligo alle sole concessioni che prevedono l'ingresso di finanziatori esterni nella società di scopo. In questo modo, si garantirebbe il rispetto dei principi di proporzionalità, uguaglianza e libertà organizzativa delle imprese, superando così la rigidità della norma attuale.

**Proposte MIGLIORATIVE dell'attuale schema di decreto che intervengono sull'AG 226:**

**1. Revisione prezzi (Art. 60 del Dlgs 36/2023)**

All'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) *le parole "5 per cento" sono sostituite dalle seguenti "2 per cento"*
- b) *le parole "80 per cento" sono sostituite dalle seguenti "90 per cento"*

All'art. 16 dello schema di decreto legislativo, al termine del comma 4-bis, è aggiunto il seguente periodo:

*Nei contratti di servizi di durata superiore ai 3 anni, il costo del personale individuato dai CCNL di riferimento, secondo i principi dell'art. 11 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, deve essere sempre inserito nei documenti di gara come indice revisionali.*

*Ogni eventuale variazione di costo della mano d'opera determinato dai CCNL di cui all'alinea precedente, devono essere riconosciuti al 100%.*

*Nel caso uno o più indici revisionali, previsti nel contratto, non dovessero essere più pubblicati per intervento di legge o di atti regolatori, i medesimi devono essere sostituiti con analoghi indici di riferimento*

## **Relazione illustrativa**

La previsione del correttivo di chiarie che la soglia del 5%, attualmente prevista dal Codice, deve essere esclusa dal calcolo revisionale, unitamente al recupero massimo dell'80% dei maggiori costi, è particolarmente oneroso per le imprese, soprattutto in un mercato che vede forti ribassi per l'acquisizione delle commesse e pertanto poco spazio economico per assorbire eventuali aumenti dei costi nel corso dell'esecuzione dell'appalto.

La previsione è ancora più grave per il comparto dei servizi, connotato da contratti di lunga durata che, di norma, sono caratterizzati per un verso da rilevanti costi della mano d'opera, perché fisiologicamente *labour intensive*, e dall'altro da scostamenti difficilmente superiori al 5%, se non in casi del tutto eccezionali; con il risultato che l'operatore, in un contratto ad esempio quinquennale, non potrà mai ambire ad un ristoro per gli aumenti che, sommati nel corso degli anni producono danni rilevanti, oggettivamente incidenti sull'equilibrio contrattuale.

A maggior ragione nel settore dei servizi di lunga durata è necessario abbassare la quota percentuale del 5% ed inserire la previsione del recupero del costo del personale al 100%, con riferimento ai CCNL siglati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali maggiormente rappresentativi a livello nazionale

Bisogna, inoltre, prevedere la possibilità di un cambio di indice in corso di esecuzione contrattuale in caso di mancata pubblicazione o cessata rappresentatività di quello riportato nel contratto.

### **2. Procedura di affidamento (Art. 48 dello Schema di Dlgs recante Sostituzione dell'articolo 193 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36)**

Lo schema di Dlgs in esame introduce una fase di presentazione delle proposte proceduralizzata e impone alle amministrazioni di pubblicare sul proprio portale istituzionale le proposte di PPP ricevute, assegnando un termine minimo di 60 giorni per la presentazione di proposte aventi il medesimo oggetto da parte di altri operatori economici. Tale previsione presenta delle criticità, in quanto, il termine

per la presentazione di proposte concorrenti è eccessivamente lungo, dando modo a chiunque di presentare proposte meramente emulative e/o comunque integralmente basate su quella del proponente, con sola miglioria degli aspetti economici.

Per tale ragione si propone di prevedere la seguente modifica all'art. 48 dello schema di decreto:

*All'art. 28, al comma 1, capoverso 4 le parole "non inferiore a sessanta giorni" sono sostituite dalle seguenti "non superiore a trenta giorni".*

### **3. Illecito professionale (Art. 23 dello Schema di Dlgs recante Modifiche all'articolo 98 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36)**

Tra i criteri per l'individuazione dei gravi illeciti professionali è stata inserita l'applicazione, in precedenti contratti, di penali in misura pari o superiore al 2% dell'ammontare netto contrattuale.

Come noto numerosissimi operatori partecipano a gare per importi molto diversi tra loro, dal "piccolo" al "grande" appalto.

Si ritiene che tale previsione sia incongrua, negli effetti che produce (eventuale esclusione da successive gare), nei contratti di minor importo. Infatti a ben vedere nei contratti di valore economico poco rilevante può risultare frequente raggiungere tale percentuale, anche per difetti nella prestazione di scarsissimo interesse (ad esempio 1 giorno di ritardo), andando così a compromettere la partecipazione di operatori economici qualificati per ben altri importi di gara, con tutte le ovvie nefaste conseguenze in termini di perdita di fatturato e riduzione di posti di lavoro.

Pertanto si richiede di sopprimere l'articolo 23 dello schema di decreto.