



Audizioni sul Correttivo al Codice dei Contratti

**VIII Commissione Senato
(Ambiente, Lavori Pubblici)**

**PROPOSTE DI EMENDAMENTI
al Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 Codice dei
contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21
giugno 2022, n.78, recante delega al Governo in materia di
contratti pubblici**

Roma, 26 novembre 2024

**RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA TECNICA E
SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E
CONSERVATORI**

FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI CHIMICI E DEI FISICI

CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E
GEOMETRI LAUREATI**

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE
TECNOLOGI ALIMENTARI**

EMENDAMENTI PROPOSTI

1. L'articolo 8 del D.Lgs. 36/23, rubricato "*Principio di autonomia contrattuale. Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito*", è modificato come segue:

- al comma 2, dopo le parole "dell'equo compenso" sono aggiunte le parole "secondo le previsioni della legge 21 aprile 2023, n. 49".

2. All'articolo 41 del D.Lgs. 36/23, rubricato "*Livelli e contenuti della progettazione*", dopo il comma 15, è aggiunto il seguente comma 15-bis:

- "15-bis. In attuazione degli articoli 1, comma 2, primo periodo, e 8, comma 2, secondo periodo, i corrispettivi determinati secondo le modalità dell'allegato I.13 sono utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara per gli affidamenti di cui all'articolo 108, comma 2, lettera b), comprensivo dei compensi, nonché degli oneri e delle spese accessori, fissi e variabili. Le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei predetti contratti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo nel rispetto dei seguenti criteri:
 - a) per il 70 per cento dell'importo determinato ai sensi del primo periodo l'elemento relativo al prezzo assume la forma di un prezzo fisso, secondo quanto previsto dall'articolo 108, comma 5;
 - b) il restante 30 per cento dell'importo da porre a base di gara può essere assoggettato a ribasso in sede di presentazione delle offerte. La stazione appaltante definisce il punteggio relativo all'offerta economica secondo i metodi di calcolo di cui all'articolo 2-bis dell'allegato I.13 e stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico, entro il limite del 20 per cento."

3. All'articolo 42 del D.Lgs. 36/23, rubricato "*Verifica della progettazione*", dopo il comma 5, è aggiunto il seguente comma:

- "6. Nei contratti di partenariato pubblico-privato la verifica ai fini della validazione è estesa anche ai documenti specifici relativi alla procedura di partenariato, indicati all'art. 193, comma 1, tra cui bozza di convenzione, piano economico-finanziario asseverato, specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione."

4. All'articolo 43 del D.Lgs. 36/23, rubricato "*Metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni*", il comma 1 è modificato come segue:

- “1. A decorrere dal 1° gennaio 2025, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni per la progettazione e la realizzazione di opere di nuova costruzione e per gli interventi su costruzioni esistenti con stima parametrica del valore del progetto di importo superiore a 2 milioni di euro ovvero alla soglia dell’articolo 14, comma 1, lettera a) in caso di interventi su edifici di cui all’articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. A decorrere dal 1° gennaio 2026, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni per la progettazione e la realizzazione di opere di nuova costruzione e per gli interventi su costruzioni esistenti con stima parametrica del valore del progetto di importo superiore a 500 mila euro. Le disposizioni di cui al primo e secondo periodo non si applicano agli interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, a meno che essi non riguardino opere precedentemente eseguite con l’adozione dei suddetti metodi e strumenti di gestione informativa digitale”.

5. All’articolo 45 del D.Lgs. 36/23, rubricato “*Incentivi alle funzioni tecniche*”, il comma 4 è modificato come segue:

- “4. L’incentivo di cui al comma 3 è corrisposto dal dirigente, dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente o da altro dirigente incaricato dalla singola amministrazione, sentito il RUP, che accerta e attesta le specifiche funzioni tecniche svolte dal dipendente. L’incentivo complessivamente maturato dal dipendente nel corso dell’anno di competenza, anche per attività svolte per conto di altre amministrazioni, non può superare il trattamento economico complessivo annuo lordo percepito dal dipendente. L’incentivo eccedente, non corrisposto, incrementa le risorse di cui al comma 5. Per le amministrazioni che adottano i metodi e gli strumenti digitali per la gestione informativa dell’appalto il limite di cui al secondo periodo è aumentato del 15 per cento. Incrementa altresì le risorse di cui al comma 5 la parte di incentivo che corrisponde a prestazioni non svolte dai dipendenti, perché affidate a personale esterno all’amministrazione medesima oppure perché prive dell’attestazione del dirigente”.

6. L’articolo 46 del D.Lgs. 36/23, rubricato “*Concorsi di progettazione*”, è modificato come segue:

- il secondo periodo del comma 2, dalle parole “Con adeguata motivazione” a “delle proposte selezionate.” è abrogato e sostituito dal seguente periodo: “Nella prima fase sono selezionate le proposte ideative. Nella seconda fase vengono approfondite le proposte ideative selezionate. Il vincitore del concorso, entro il termine indicato nel bando, sviluppa il progetto di fattibilità tecnica ed economica. Con adeguata motivazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono bandire

un concorso in una fase.”;

- al primo periodo del comma 3, dopo le parole “dei requisiti previsti dal bando”, sono inserite le parole “dimostrabili, dopo la proclamazione, anche attraverso la costituzione di un raggruppamento temporaneo tra i soggetti di cui all’articolo 66 comma 1 o mediante avvalimento”.

7. L’articolo 59 del D.Lgs. 36/23, rubricato “*Accordi quadro*”, è modificato come segue:

- al comma 1, dopo le parole “previste nell’accordo.”, sono inserite le seguenti: “L’accordo quadro non è utilizzabile per l’affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria”.

8. L’articolo 66 del D.Lgs. 36/23, rubricato “*Operatori economici per l’affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria*”, è modificato come segue:

- dopo il comma 2 è inserito il seguente comma: “3. Indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto affidatario, l’incarico è espletato da professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, personalmente responsabili e nominativamente indicati già in sede di presentazione dell’offerta, con la specificazione delle rispettive qualificazioni professionali. Nell’offerta è inoltre indicata la persona fisica, in possesso di idonei requisiti professionali, incaricata dell’integrazione e del coordinamento tra le varie prestazioni specialistiche”.

9. L’allegato I.7 del D.Lgs. 36/23, recante “*Contenuti minimi del quadro esigenziale, del documento di fattibilità delle alternative progettuali, del documento di indirizzo della progettazione, del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo (articoli da 41 a 44 del Codice)*”, è modificato come segue:

- all’art. 6, rubricato “*Progetto di fattibilità tecnico-economica*”, al comma 7, lett. b) dopo le parole “relazione tecnica, corredata di rilievi, accertamenti, indagini e studi specialistici,” sono inserite le parole “tra cui le relazioni geologica, idrogeologica, geotecnica e sismica, la cui redazione è affidata direttamente dalla stazione appaltante o dall’ente concedente a professionisti abilitati aventi le specifiche competenze richieste dalla legge”;
- all’articolo 8, rubricato “*Relazione tecnica*”, il primo periodo del comma 3 è interamente sostituito dal seguente: “La relazione tecnica è corredata da tutte le relazioni specialistiche necessarie per l’approvazione del progetto di fattibilità tecnico economica, ovvero concernenti almeno a:”;
- all’articolo 22, rubricato “*Progetto esecutivo*”, la lettera b) del comma 4 è abrogata e sostituita dalla seguente: “b) relazioni specialistiche esecutive, tra cui le relazioni geologica, idrogeologica, geotecnica e

sismica, la cui redazione è affidata direttamente dalla stazione appaltante o dall'ente concedente a professionisti abilitati aventi le specifiche competenze previste dalla legge”;

- all'articolo 24, rubricato “*Relazioni specialistiche*”, al comma 1, dopo le parole “livello progettuale”, sono inserite le parole “e con un approfondimento tale da garantire la cantierabilità dell'opera”.

10. All'allegato I.13 del D.Lgs. 36/23, recante “*Determinazione dei parametri per la progettazione (articolo 41, comma 15 del Codice)*”, si introduce il seguente articolo 2-bis:

“Le stazioni appaltanti definiscono i punteggi da attribuire alle offerte economiche presentate per gli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura di importo pari o superiore a 140.000 euro secondo il seguente metodo di calcolo, di natura non lineare:

- Se $R_i < R_{med}$
- $PE_i = (R_i/R_{med})^{\alpha} * X$
- Se $R_i > R_{med}$
- $PE_i = X$

ove:

- PE_i = punteggio economico provvisorio dell'operatore economico i-esimo;
- R_i = ribasso offerto dall'operatore economico i-esimo;
- R_{med} = media ribassi offerti;
- α = coefficiente esponenziale variabile da 0,1 a 0,2;
- X = punteggio offerta economica, con valore massimo pari a 20”.

11. All'allegato I.13 del D.Lgs. 36/23, recante “*Determinazione dei parametri per la progettazione (articolo 41, comma 15 del Codice)*”, all'articolo 2, dopo il comma 5, è inserito il seguente comma: “6. Per la determinazione del corrispettivo per prestazioni introdotte dal presente codice o da recenti normative non ricomprese nelle tavole allegate al D.M. 17 giugno 2016, si fa ricorso al criterio di analogia con le prestazioni comprese nelle medesime tavole. Per altre prestazioni non determinabili ai sensi del precedente periodo, si tiene conto dell'impegno del professionista e dell'importanza della prestazione, nonché del tempo impiegato, con riferimento ai valori dell'art.6) comma 2) del D.M. 17 giugno 2016”.

12. All'allegato II.12 del D. Lgs. 36/23, recante “*Sistema di qualificazione e requisiti per gli esecutori di lavori. Requisiti per la partecipazione alle procedure di*

affidamento dei servizi di ingegneria e architettura (articoli 66, comma 2 e 100, comma 4, il comma 2 dell'articolo 25 è modificato come segue: dopo le parole “in architettura” sono aggiunte, sia nel primo sia nel secondo periodo, le parole “, in geologia”.

13. All'allegato II.14 del D.Lgs. 36/23, recante “*Direzione dei lavori e direzione dell'esecuzione dei contratti. Modalità di svolgimento delle attività della fase esecutiva. Collaudo e verifica di conformità.*”, all'articolo 7, dopo il comma 2, sono inseriti i seguenti due commi:

- “2-bis. Se l'esecutore, ha firmato con riserva, qualora l'esplicazione e la quantificazione non siano possibili al momento della formulazione della stessa, egli esplica, a pena di decadenza, nel termine di quindici giorni, le sue riserve, scrivendo e firmando nel registro le corrispondenti domande di indennità e indicando con precisione le cifre di compenso cui crede aver diritto, e le ragioni di ciascuna domanda.”;
- “2-ter. Il direttore dei lavori, nei successivi quindici giorni, espone nel registro le sue motivate deduzioni. Se il direttore dei lavori omette di motivare in modo esauriente le proprie deduzioni e non consente alla stazione appaltante la percezione delle ragioni ostative al riconoscimento delle pretese dell'esecutore, è responsabile dei danni conseguenti a tale negligenza ed obbligato a rifondere la stazione appaltante di quanto corrisposto”.

14. All'allegato V.2 del D.Lgs. 36/23, recante “*Modalità di costituzione del Collegio consultivo tecnico (articolo 215, comma 1)*”, all'articolo 1, prima della parola “giuristi,” sono inserite le parole “geologi, altri professionisti tecnici,”.

15. All'allegato V.3 del D.Lgs. 36/23, recante “*Modalità di formazione della Cabina di regia*”, all'articolo 1, è inserita la seguente lettera: “o) un rappresentante per ciascun Consiglio Nazionale degli Ordini e dei Collegi delle professioni regolamentate delle aree tecniche e scientifiche”.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. L'attuale formulazione delle disposizioni del Codice facenti riferimento all'equo compenso non chiariscono, in maniera univoca, le modalità applicative di quest'ultimo e necessita di un coordinamento con le disposizioni della legge 49/2023, successiva all'entrata in vigore del Codice stesso. Sulla scorta dei dati trasmessi dal Consiglio Nazionale degli Ingegneri all'Osservatorio ministeriale sull'equo compenso, emerge che, su 2500 bandi monitorati, oltre l'80% delle stazioni appaltanti applica la legge 49/2023, ammettendo il ribasso esclusivamente sull'aliquota delle spese di cui al decreto determinate i parametri per la progettazione. Per tali ragioni si propone di riformulare gli artt. 8 e 41, nonché l'allegato I.13, mediante misure e criteri che rendano più evidente la legittimità ed i limiti del ribasso nel caso delle gare di ingegneria ed architettura.

2. Si veda punto 1.

3. La modificazione proposta riguarda l'articolo 42 anche alla luce delle modifiche già introdotte all'art. 193 del Codice (e, come indicato più oltre, per ragioni organizzative e di coerenza, anche l'allegato I.7) ed al fine di sviluppare lo strumento del partenariato pubblico-privato.

4. Il Correttivo, per venire incontro alle difficoltà della pubblica amministrazione e di tutta la filiera delle costruzioni nel rispetto delle previsioni dell'introduzione della gestione informativa all'interno del mondo delle opere pubbliche, introduce un innalzamento della soglia economica per l'obbligatorietà di tale metodologia. Se tale innalzamento consentirà di assorbire i ritardi menzionati, rischia di essere penalizzante per l'applicazione di un'utile innovazione al settore delle opere pubbliche e alla gestione del patrimonio immobiliare e infrastrutturale. Si propone pertanto l'introduzione di una ulteriore soglia temporale, che abbassi nuovamente il limite economico di applicazione della gestione informativa.

5. Il Correttivo, nella originaria formulazione proposta dal MIT al Governo, prevedeva l'eliminazione dell'esclusione dei dirigenti tecnici tra i destinatari dell'incentivo di cui all'art. 45 del Codice. Nella versione bollinata tale previsione è stata omessa. I dirigenti della pubblica amministrazione spesso svolgono anche attività di RUP e hanno grandissime responsabilità, in molti casi difficilmente riscontrabili in altri servizi e realtà professionali. In ogni caso, i medesimi governano progetti del valore di decine di milioni di euro, con responsabilità individuali penali, civili, amministrative ed erariali. È quindi giusto che chi ha così tante responsabilità, abbia anche equa valorizzazione economica del proprio impegno lavorativo.

6. La modificazione proposta dell'art. 46 mira a rendere più chiaro l'istituto e di conseguenza più semplice il suo utilizzo. A tale scopo appare utile adottare, in via preminente, la tipologia del concorso in due fasi (idea e progetto) in quanto la versione attuale, a nostro avviso, viola il principio di proporzionalità. La richiesta che tutti i partecipanti forniscano gratuitamente un progetto di fattibilità tecnica ed economica, comporta, infatti, un lavoro ingente già in fase di partecipazione, con un conseguente elevato e non giustificato costo complessivo della procedura stessa. Sul concorso di progettazione. Il concorso di progettazione a una sola fase, considerato in via prioritaria dal codice, riduce l'apertura del mercato in quanto eccessivamente oneroso per i partecipanti e comporta una maggiore complessità di valutazione da parte della giuria, con considerevole allungamento dei tempi della procedura. Al contrario, il concorso a due fasi assicura una più ampia partecipazione, con conseguente incremento della qualità della proposta selezionata, contenimento dei tempi e più approfondite valutazioni da parte della commissione giudicatrice. Per tale ragione si propone una riformulazione dell'art. 46, comma 2.

7. L'art. 59, che istituisce il cd. "accordo quadro", non appare sufficientemente coordinato con l'art. 58, che promuove - in aderenza ai principi europei - la suddivisione in lotti per favorire le imprese piccole e medie. Nato per soddisfare le esigenze di acquisto standardizzate, l'accordo quadro viene ampiamente utilizzato per affidare i servizi di ingegneria e architettura che, per loro natura, sono servizi intellettuali e non standardizzabili. Il ricorso all'accordo quadro per l'affidamento dei servizi intellettuali ed in particolare dei servizi tecnici deve essere vietato, trattandosi di servizi per loro natura non standardizzabili.

8. A differenza di quanto previsto nel D.Lgs. 50/2016, nell'attuale Codice e in particolare all'art. 66 non è chiaramente specificato che, nei servizi di architettura e ingegneria, indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto affidatario, le prestazioni professionali specialistiche devono essere: a) rese da soggetti competenti per materia, dotati di apposite qualifiche professionali; b) integrate e coordinate da una persona fisica, in possesso di idonei requisiti professionali, individuata nell'offerta presentata dall'operatore economico concorrente. Per tale ragione si propone una modifica dell'art. 66 comma 3.

9. L'allegato I.7 del Codice regola i due livelli di progettazione attualmente previsti senza fornire una dettagliata descrizione degli studi specialistici che debbono essere recepiti in apposite relazioni redatte dai professionisti tecnici abilitati (diversamente da quanto è sempre avvenuto nella previgente normativa legislativa e/o regolamentare di settore). Si ritiene, pertanto, necessario un intervento correttivo con riferimento alle specifiche previsioni del citato allegato I.7 del Codice che non delineano, attualmente, in maniera corretta il tema.

Il Codice, inoltre, prevede che il progetto di fattibilità tecnica abbia le caratteristiche necessarie per l'acquisizione di tutti i pareri richiesti in sede di conferenza dei servizi, ma non specifica che le relazioni specialistiche sono comprese nello stesso.

Il Codice, infine, non prevede le relazioni specialistiche esecutive necessarie per l'acquisizione dei pareri da esprimersi in sede di conferenza dei servizi.

10. Si veda punto 1.

11. Il Codice ha previsto una serie di prestazioni nuove, cioè non precedentemente contemplate nel cd. decreto parametri, tipo DOCFAP, gas radon, cam, capitolato informativo, impatto e clima acustico, progettazioni antincendio di tipo prestazionale, piani di monitoraggio, etc... Tali prestazioni non hanno una corrispondente aliquota nell'allegato I.13. Da ciò la necessità dell'integrazione del relativo testo.

12. L'allegato II.12 del Codice, all'articolo 25, comma 2, nella versione attualmente vigente, non prevede i geologi tra i soggetti "ai quali viene affidato l'incarico di direttore tecnico sono dotati, per la qualificazione in categorie con classifica di importo pari o superiore alla IV". Si ritiene necessario che nel primo periodo della citata disposizione venga espressamente previsto che l'incarico di direttore tecnico, anche per la qualificazione in categorie con classifica di importo pari o superiore alla IV, possa essere svolto da soggetti dotati di laurea in geologia o equipollente, oltre che dagli altri soggetti già ivi indicati, mediante un mero inserimento di tale titolo accademico subito dopo la laurea in ingegneria o architettura. Ciò in quanto, ai sensi dell'art. 41, comma 1, del D.P.R. n. 328/2001, rientrano nelle "Attività professionali" dei geologi iscritti alla sezione A del relativo albo professionale: "[...] le attività implicanti assunzioni di responsabilità di programmazione e di progettazione degli interventi geologici e di coordinamento tecnico-gestionale, nonché le competenze in materia di analisi, gestione, sintesi ed elaborazione dei dati [...]", con riferimento a tutte le attività ivi espressamente indicate. Risulta, pertanto, necessario un intervento di coordinamento delle disposizioni normative vigenti e, nello specifico, delle menzionate previsioni dell'Allegato II.12 del Codice dei contratti pubblici con quelle dell'art. 41, comma 1, del D.P.R. n. 328/2001, mediante l'espresso chiarimento che il soggetto in possesso di laurea in geologia o altra equipollente rientra tra i soggetti ai quali può essere affidato l'incarico di direttore tecnico degli esecutori dei lavori qualificati.

13. L'allegato II.14 non chiarisce i termini in cui l'appaltatore può esplicitare la formulazione delle riserve, nonché i termini per le controdeduzioni del direttore

dei lavori (previsti in giorni 15 dal DPR 207/2010). Al fine di evitare problematiche interpretative, è opportuno introdurre apposita previsione. Pertanto, si propone l'aggiunta di due commi all'art. 7 dell'allegato II.14.

14. Si ritiene necessario che, così come avviene per i giuristi e gli economisti, si preveda, mediante un intervento correttivo dell'allegato V.2, che, nella composizione del Collegio consultivo tecnico, si consenta, alla stazione appaltante, la scelta di "geologi" nello specifico e di "professionisti tecnici" in generale, non solo di ingegneri e architetti. Ciò considerato che la professionalità del geologo, o di altri professionisti specialisti, risulta essenziale per tutte quelle ipotesi di controversie su tematiche di loro interesse e competenza, tra cui i numerosi ed annosi contenziosi derivanti dalle cause geologiche (cd. "sorprese geologiche") di cui all'art. 1664, comma 2°, c.c. L'intervento richiesto appare più che opportuno anche in considerazione della previsione dell'articolo 6, comma 1, dell'allegato I.11 dello stesso Codice, laddove, alla lettera c), prevede che, nella composizione dell'Osservatorio del Collegio consultivo tecnico, presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, debba esservi – unitamente ai rappresentanti designati dall'Ordine professionale degli ingegneri, dall'Ordine professionale degli architetti, dall'Ordine professionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili e dall'Ordine professionale degli avvocati – un componente designato dall'Ordine professionale dei geologi.

15. Si avanza la richiesta di modifica dell'allegato V.3 che sancisce la composizione della Cabina di regia. Questa è la sede istituzionale per il coordinamento nell'attuazione del Codice, per l'analisi delle proposte di modifica legislativa e regolamentare, per l'indirizzo delle stazioni appaltanti, per la condivisione delle informazioni e per la diffusione della conoscenza delle migliori pratiche. Allo stato attuale, si prevede la possibilità, per il presidente, di convocare gli Ordini secondo necessità. Dal momento che gli Ordini sono enti pubblici composti in maniera equivalente da pubblici funzionari, dipendenti di operatori economici privati e liberi professionisti, essi rappresentano l'intera filiera che di fatto applica il Codice. Si ritiene utile pertanto una modifica all'art. 1 dell'allegato V.3, rendendo componente effettivo della Cabina di Regia un rappresentante per ciascun Consiglio nazionale delle professioni tecniche. Si osserva peraltro che già il legislatore è intervenuto nella modifica dell'allegato, estendendo, con decreto legge 19 settembre 2023, n. 124, da uno a tre la rappresentanza della Conferenza Unificata; il Correttivo, nell'attuale formulazione, amplia ulteriormente la composizione, senza però tener conto delle categorie professionali.