

**Pareri delle Commissioni Parlamentari  
sullo schema di decreto correttivo (atto n.  
226) al Codice dei Contratti Pubblici  
(36/2023)**

**ANALISI PRINCIPALI CONTENUTI**

## Premessa

Si informa che il 17 dicembre u.s., sullo schema di **decreto correttivo (atto 226)** al **Codice dei Contratti Pubblici**, di cui al D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 - dopo l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato, nell'Adunanza della Commissione speciale del 27 novembre 2024 e della Conferenza unificata Stato-Regioni, nella seduta del 3 dicembre 2024 - **sono stati espressi i pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari, sia del Senato che della Camera.**

Il parere del Senato reca «condizioni» e «osservazioni». Il parere della Camera reca solo «osservazioni».

In entrambe i casi, non si tratta di richieste vincolanti per il governo.

Al riguardo, molte, fra le indicazioni emerse, sono in linea con quanto auspicato dall'ANCE, e tengono conto dell'intensa azione associativa svolta a tal fine. Su altre, invece, permangono profili di criticità.

Il testo passa ora all'esame del Consiglio dei Ministri, per l'approvazione definitiva, prevista verosimilmente per la seduta del 23 dicembre p.v.

Di seguito, un'analisi dei principali contenuti da parte della Direzione Legislazione Opere Pubbliche, con il contributo della Direzione Relazioni Industriali e dell'Ufficio Transizione Digitale.

# PARERE SENATO

## A) LE CONDIZIONI

### VALUTAZIONE POSITIVA

- in tema di **REVISIONE DEI PREZZI**,
  1. chiarire che opera nella misura dell'80 per cento **dell'intera variazione**; in alternativa, modificare le percentuali in 2 per cento dell'importo complessivo del contratto, come soglia oltre la quale scatta la revisione dei prezzi, e 90 per cento, come misura della variazione dei prezzi che viene riconosciuta; (lett. b);
  2. prevedere che il **momento di riferimento per il calcolo** della stessa sia individuato nel mese del **termine finale di presentazione delle offerte**, e non in quello del mese relativo al provvedimento di aggiudicazione (lett. o);
  3. infine, che siano le parti a regolare la modalità di revisione dei prezzi da applicare ai contratti di **subappalto** (lett. o)
- sopprimere la rilevanza delle penali di importo pari o superiore al 2 per cento dell'ammontare netto contrattuale ai fini della causa di esclusione dell'**ILLECITO PROFESSIONALE GRAVE**, nonché far valere, in generale, come mezzo di prova, un **accertamento giudiziale di carattere**, se non definitivo, almeno di **primo grado**, accompagnato da un obbligo di motivazione robusto e puntuale ; (lett. e)
- confermare la possibilità per l'appaltatore di utilizzare, ai fini della **qualificazione, le lavorazioni affidate in subappalto** (lett. g).

...segue...

# PARERE SENATO

## A) LE CONDIZIONI (segue)

### VALUTAZIONE POSITIVA

Recepite le richieste Ance in merito al nuovo **Allegato I.01**, relativo al CCNL da applicare al personale impiegato negli appalti:

- ✓ È stato mantenuto il principio generale (art. 2 co. 4 primo periodo) secondo cui le stazioni appaltanti indicano nel bando di gara il CCNL preso a riferimento dal Ministero del lavoro nella redazione delle tabelle del costo manodopera.
- ✓ Si chiede di eliminare le disposizioni che individuano i criteri per la verifica delle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 2 co. 4 secondo periodo e co. 5);
- ✓ Si chiede di riformulare l'articolo 3, relativo alla presunzione di equivalenza delle tutele, prevedendo che i contratti siano quelli sottoscritti "*congiuntamente*" dalle medesime organizzazioni sindacali con organizzazioni datoriali diverse ed eliminando l'inciso "*a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa*".
- ✓ Si chiede di sopprimere gli articoli 4 e 5, che stabiliscono i parametri normativi ed economici per valutare l'equivalenza delle tutele nel caso di CCNL non sottoscritti dalle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

...segue...

# PARERE SENATO

## LE CONDIZIONI *(segue)*

### VALUTAZIONE NEGATIVA

- consentire alle stazioni appaltanti e gli enti concedenti operanti nei **settori speciali** di utilizzare, ai fini della **revisione** dei prezzi, in una alternativa agli indici ISTAT, **specifici prezzari o indici settoriali**; (lett c)
- sopprimere l'estensione ai **settori speciali** dell'obbligo – previsto per quelli ordinari - di istituire il **collegio consultivo tecnico** per i **lavori «SOPRASOGLIA»** o, in subordine, prevederne per le imprese pubbliche e gli enti titolari di diritti speciali ed esclusivi in tali settori l'applicazione obbligatoria solo per i lavori a partire da **25 milioni di euro** (lett. h);
- escludere le imprese pubbliche e gli enti titolari di diritti speciali ed esclusivi operanti nei **settori speciali** dall'obbligo di applicare la disciplina sulle **garanzie** - e i relativi schemi tipo di polizze - valida per i settori ordinari; (lett. i)
- introdurre una clausola di esclusione che possa essere utilizzata dalle stazioni appaltanti come riferimento per la preparazione degli appalti e prevedere che, qualora non si applichi la restrizione relativa ai prodotti originari di Paesi terzi, la S.A. sia tenuta a fornire una giustificazione dettagliata (lett. l).

# PARERE SENATO

## LE CONDIZIONI *(segue)*

### ULTERIORI OSSERVAZIONI D'INTERESSE:

- specificare meglio le modalità di **attestazione «in proprio» dei consorzi stabili**, prevedendo che gli stessi possano qualificarsi alle medesime condizioni dei consorzi di cooperative e dei consorzi tra imprese artigiane; inoltre, introdurre un **periodo transitorio di cinque anni**, nel corso dei quali sopravvive (in alternativa alla qualificazione in proprio) l'attuale regime di qualificazione del cumulo dei requisiti; al contempo, escludere la modalità di qualificazione mediante contratto di avvalimento; (lett. d)
- sempre in tema di **consorzi stabili**, chiarire altresì che, per **requisiti maturati in proprio**, si intendono anche quelli derivanti da appalti aggiudicati al consorzio stabile ed eseguiti per il tramite delle proprie consorziate; prevedere inoltre che, ai fini della qualificazione in proprio, detti consorzi possano utilizzare anche i certificati di esecuzione lavori dagli stessi acquisiti per lavori affidati al consorzio nei precedenti 15 anni, ancorché i relativi requisiti siano stati assegnati in precedenza alle singole consorziate; (lett. p)

# PARERE SENATO

## B) LE OSSERVAZIONI

### VALUTAZIONE POSITIVA

- precisare che le stazioni appaltanti possono ricorrere – in ragione dell’oggetto dell’appalto – ai fini della determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni, a **prezziari SPECIALI, DIVERSI DA QUELLI REGIONALI**, purché tale **deroga sia AUTORIZZATA DAL MIT** (n. 13)
- sopprimere, con riferimento ai **COSTI DELLA MANODOPERA** (che sono scorporati dall’importo assoggettato al ribasso), la possibilità per l’operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell’importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale; (n. 14)
- **ridurre a 3 milioni** la soglia per l’utilizzo della **PROCEDURA NEGOZIATA SENZA BANDO** e prevedere, per i lavori di importo superiore a tale importo **e fino alla SOGLIA DI RILEVANZA EUROPEA**, l’obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicare un avviso di indagine di mercato e di **invitare tutti i soggetti che abbiano manifestato interesse** (n. 22);
- in tema di **ACCORDI QUADRO**, assicurare all’affidatario una **congrua percentuale dell’importo complessivo dell’accordo** stesso, chiarendo altresì che i **certificati di esecuzione dei lavori** devono essere computati rispetto **all’importo complessivo dei lavori eseguiti** e non rispetto a quello dei singoli contratti attuativi; (n. 24)
- In tema di **REVISIONE DEI PREZZI**, individuare l’indice base per il calcolo della stessa in quello della **data di presentazione delle offerte** (n. 26) e dare attuazione al principio dell’obbligatorietà dell’inserimento di **clausole revisionali nei contratti di sub-appalto o nei sub-contratti**, in modo tale da tenere conto delle specifiche prestazioni affidate in sub-appalto o mediante sub-contratto; (n. 27)\*

...segue...

Nb. da coordinare con condizione di cui alla lettera o)

# PARERE SENATO

## LE OSSERVAZIONI *(segue)*

### VALUTAZIONE POSITIVA

- chiarire che il criterio del **prezzo più basso** non può essere utilizzato per l'affidamento di lavori **«SOPRASOGLIA»**; (n. 40)
- introdurre un **tetto massimo al punteggio economico, fissandolo al 10 per cento**, per gli affidamenti di lavori con il criterio dell'**OEPV**; (n. 41)
- prevedere una modalità di corresponsione del **PREMIO DI ACCELERAZIONE** secondo un principio di ragionevolezza e gradualità, eliminando, pertanto, la liquidazione del premio solo all'approvazione del collaudo. Per i lavori infrannuali, prevedere altresì la facoltà per l'appaltatore di optare per una corresponsione integrale entro un termine perentorio, a decorrere dell'ultimazione dei lavori; (n. 47)
- reintrodurre l'obbligo di esternalizzazione per i **CONCESSIONARI "SENZA GARA"** operanti nei settori speciali, fissando una **QUOTA MINIMA COMPRESA TRA il 50 e il 60 per cento**, in maniera analoga a quella prevista per i settori ordinari (n. 56);
- reintrodurre la nozione di lavori di **categoria PREVALENTE** e lavori di categoria **SCORPORABILI**; (n. 58)
- aggiornare **L'INCIDENZA PERCENTUALE DELLE SPESE GENERALI**, portando la relativa forchetta in un range compreso tra il **20 e il 25 per cento** (n. 64);
- reintrodurre il termine di 15 giorni per la quantificazione ed esplicazione delle **RISERVE**, una volta formulata; (n. 76)
- circoscrivere la causa di incompatibilità relativa *«all'aver svolto, con riguardo ai lavori o servizi oggetto dell'affidamento, attività di collaborazione nel campo giuridico, amministrativo o economico per una delle parti»* al presidente del **CCT**, e non a tutti i membri; (n. 80).



# PARERE SENATO

## LE OSSERVAZIONI (*segue*)

### VALUTAZIONE NEGATIVA

nei **SETTORI SPECIALI**, ai fini della **REVISIONE DEI PREZZI**,

- utilizzare, **in alternativa agli indici ISTAT, I PREZZIARI SETTORIALI O QUELLI ELABORATI DALLE STAZIONI APPALTANTI**;
- prevedere che la revisione dei prezzi debba essere ancorate al **T0 DELLA SOTTOSCRIZIONE DEL CONTRATTO** con l'ulteriore precisazione per cui tale termine deve essere il T0 dei contratti attuativi di contratti quadro, oltre che per gli appalti di lavori, anche per i contratti attuativi dei contratti quadro di servizi e forniture;

# PARERE SENATO

## LE OSSERVAZIONI (*segue*)

### ULTERIORI OSSERVAZIONI D'INTERESSE

- nei **SETTORI SPECIALI**, prevedere che il **punteggio riconosciuto alla componente tecnica e qualitativa dell'offerta sia preponderante** rispetto a quello previsto per la componente economica (n. 39)
- Individuare come **tempo "zero" di calcolo della revisione prezzi, il momento dell'aggiudicazione** e allo stesso tempo, al fine di evitare che ritardi della PA possano incidere negativamente sulle condizioni economico-finanziarie per le imprese, e prevedere che se i tempi di aggiudicazione superano quelli massimi previsti dal Codice per le diverse procedure, il **rischio relativo all'incremento prezzi nel periodo del "ritardo" sia imputato alla stazione appaltante** (n. 63); chiarire che tali termini sono calcolati ai fini della revisione prezzi al netto di eventuali sospensioni disposte in conseguenza dell'emanazione di un provvedimento cautelare da parte del giudice amministrativo (n. 69)\*\***Nb.** osservazioni contraddittorie rispetto alla condizione di cui alla lettera n).
- innalzare ulteriormente - da 2 a 4 milioni di euro - la soglia degli appalti che dal 1° gennaio 2025 saranno soggetti **all'obbligo del BIM**, in quanto l'innalzamento attualmente previsto da 1 a 2 milioni di euro è ritenuto poco influente sull'impatto economico ed organizzativo che le stazioni appaltanti potrebbero avere per adeguare le loro strutture all'utilizzo del BIM.

# PARERE SENATO

## LE OSSERVAZIONI (segue)

### ULTERIORI OSSERVAZIONI D'INTERESSE:

- **osservazione n. 4)**, che, pur sembrando riferita al “caso specifico in cui gli operatori economici sono vigilati da autorità di settore”, non appare coordinata con le modifiche che il parere stesso richiede di apportare all'Allegato I.01, sopra illustrate:  
*“valuti il Governo di rivedere ulteriormente il contenuto dell'articolo 1 dello schema in esame in tema di equivalenza tra contratti collettivi nazionali, anche alla luce del fatto che l'applicazione dell'Allegato I.01, ispirandosi a parametri e criteri formulati sia dall'ANAC sia dall'INAIL, richiede competenze giuslavoristiche estremamente specialistiche, generalmente non presenti in una stazione appaltante e la cui carenza potrebbe riflettersi in minori tutele nei confronti degli operatori. Consideri il Governo la fattispecie relativa alla partecipazione a gare da parte di operatori economici in cui il parametro di riferimento è, ad esempio, il contratto bancario, con gli operatori partecipanti che applicano un diverso contratto ma svolgono anche attività riferibili al contratto principale. Valuti pertanto il Governo di includere nello schema in esame una formulazione che, in relazione alla verifica dell'equivalenza tra contratti, faccia riferimento alla presenza di tutele complessivamente non meno efficaci, tenendo conto del settore produttivo in cui è attivo l'operatore economico, della sua affidabilità in termini di garanzie sociali, della libertà d'impresa, disciplinando il caso specifico in cui gli operatori in questione sono vigilati da autorità di settore”*
- **Osservazione n. 5)**, che invita il Governo a valutare di sopprimere, nell'Allegato I.01, il comma 1 dell'art. 2, secondo cui *“Le stazioni appaltanti individuano il contratto collettivo nazionale o territoriale di lavoro applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto previa valutazione della stretta connessione dell'ambito di applicazione del contratto collettivo rispetto alle prestazioni oggetto dell'appalto o della concessione, da eseguire anche in maniera prevalente.”*  
Pur non risultando chiara la ratio di questa proposta, sembrerebbe che, anche nel caso di suo accoglimento, il principio della stretta connessione tra il CCNL applicabile e l'attività oggetto dell'appalto non venga meno, sia perché resta comunque sancito dall'art. 11 co. 1 del Codice sia perché, nello stesso art. 2 dell'Allegato I.01, tale criterio viene ribadito in un altro comma.
- **Osservazione n. 6)**, che invita il Governo a chiarire in via normativa che il CCNL indicato nei documenti di gara non si applica ai lavoratori impiegati nelle prestazioni scorporabili, in ragione della diversa natura delle predette attività rispetto all'oggetto prevalente dell'appalto.

# PARERE CAMERA

## LE OSSERVAZIONI

### VALUTAZIONE POSITIVA

- in tema di **ACCORDI QUADRO**, assicurare all'affidatario una **congrua percentuale** dell'importo complessivo dell'accordo stesso chiarendo altresì che i certificati di esecuzione dei lavori devono essere computati rispetto all'importo complessivo dei lavori eseguiti e non rispetto a quello dei singoli contratti attuativi; (lett. b)
- chiarire che la **REVISIONE DEI PREZZI** opera nella misura dell'80 per cento **dell'intera variazione**; in alternativa, modificare le percentuali in 2 per cento dell'importo complessivo del contratto, come soglia oltre la quale scatta la revisione dei prezzi, e 90 per cento, come misura della variazione dei prezzi che viene riconosciuta; (lett. c)
- prevedere che siano le parti a regolare la modalità di revisione dei prezzi da applicare ai contratti di **SUBAPPALTO** (lett. ss);
- sopprimere la rilevanza delle penali di importo pari o superiore al 2 per cento dell'ammontare netto contrattuale ai fini della causa di esclusione dell'**ILLECITO PROFESSIONALE GRAVE**; (lett. d)
- confermare la possibilità per l'appaltatore di utilizzare, ai fini della **QUALIFICAZIONE**, le lavorazioni affidate in **SUBAPPALTO**; (lett. e e ww)
- garantire maggiore competizione e trasparenza negli affidamenti di lavori «**SOTTOSOGLIA**» anche al fine di consentire agli operatori economici di trasmettere alle stazioni appaltanti eventuali manifestazioni di interesse a partecipare alle procedure negoziate senza bando; (lett. i)
- attualizzare l'incidenza percentuale delle **SPESE GENERALI**, in una percentuale tra il **20 e il 25** per cento; (lett. j)
- chiarire quali stazioni appaltanti possono utilizzare **propri prezziari e da quale soggetto pubblico possano essere autorizzate** in tal senso; (lett. t)
- sopprimere, con riferimento ai **COSTI DELLA MANODOPERA** (che sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso), la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale; (lett. u)
- chiarire che il criterio del **prezzo più basso** non può essere utilizzato per l'affidamento di lavori «**SOPRASOGLIA**» (lett. cc);
- prevedere una modalità di corresponsione del **PREMIO DI ACCELERAZIONE** secondo un principio di ragionevolezza e gradualità, ancorandolo quantomeno alla conclusione delle operazioni di collaudo, senza attendere il rilascio della certificazione; (lett. ff)
- reintrodurre la nozione di lavori di **categoria prevalente** e lavori di **categoria scorporabili**; (lett. ll)

## LE OSSERVAZIONI

### VALUTAZIONE POSITIVA

- Lett. g): Con riferimento all'Allegato I.01, **benché non recepite le proposte di modifica Ance (a differenza del parere del Senato)**, si invita il governo a chiarire all'articolo 3 le categorie dei contratti collettivi considerate equivalenti nel settore delle costruzioni e dell'edilizia, al fine di garantire la specificità delle tutele applicate ai lavoratori del comparto, anche in riferimento agli obblighi di denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa edile, assicurativi e antinfortunistici di cui all'articolo 119, comma 7 del Codice. Inoltre, si invita il Governo a chiarire i parametri per la verifica delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, per cogliere in maniera adeguata gli elementi caratterizzanti il tema della rappresentatività delle predette associazioni.
- Lett. h): recepita istanza Ance di sopprimere la disposizione che elimina il riferimento, attualmente contenuto nell'Allegato II.12 sui requisiti per la qualificazione (SOA), alle **Casse Edili** nella determinazione del costo complessivo del personale dipendente (**non presente invece nel parere del Senato**).
- Lett. u): recepita l'istanza Ance di sopprimere la norma dell'attuale Codice (art. 41 co. 14 ultimo periodo) che, con riferimento ai **costi della manodopera** prevede la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale (**osservazione contenuta anche nel parere del Senato**).

...segue...

## LE OSSERVAZIONI

### VALUTAZIONE NEGATIVA

- Con riferimento al citato Allegato I.01, non essendo state accolte le istanze Ance, nulla si dice sulla necessità di sopprimere o modificare i parametri per valutare l'equivalenza delle tutele economiche e normative nel caso di applicazione di CCNL non sottoscritti dalle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (Lett. g):
- Non recepita la richiesta Ance di mantenere invariata l'attuale collocazione dell'Allegato II.3 (che generalizza le disposizioni dell'art. 47 del DL n. 77/2021 sulla promozione delle pari opportunità per donne e giovani, incluse le quote del 30% per le nuove assunzioni), che il correttivo sposta dall'art. 61 del Codice, limitato quindi ai cd. appalti riservati, all'art. 57, che riguarda invece tutti gli appalti.

## LE OSSERVAZIONI (segue)

### ULTERIORI OSSERVAZIONI DI INTERESSE

- Lett. m), che invita il Governo a chiarire in via normativa che il CCNL indicato nei documenti di gara non si applica ai lavoratori impiegati nelle prestazioni scorporabili, in ragione della diversa natura delle predette attività rispetto all'oggetto prevalente dell'appalto (stessa osservazione contenuta nel parere del Senato), precisando che i contratti collettivi applicati ai lavoratori impiegati nelle prestazioni scorporabili devono comunque essere coerenti con quanto previsto dalla direttiva in materia di salario minimo.