



## CONFERENZA UNIFICATA

26 gennaio 2023

Punto 6) all'o.d.g.:

### **PARERE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI”**

#### **Proposte emendative fondamentali**

##### **Articolo 15**

##### **Responsabile unico del Procedimento (RUP)**

Al comma 7, sono apportate le seguenti modifiche:

- Al primo periodo, le parole “*Contestualmente all’adozione del*” sono sostituite con le seguenti: “*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, in coerenza con il*”;
- Dopo le parole articolo 37, le parole “*le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano il connesso piano di formazione specialistica per il proprio personale*”, sono sostituite con le seguenti: “*adottano un piano di formazione per il personale che svolge funzioni relative alle procedure in materia di acquisti di lavori, servizi e forniture*”
- *Il secondo periodo è soppresso.*

##### **Motivazione**

*La modifica è necessaria al fine di chiarire che le Stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono adottare un piano di formazione specialistica dedicato al personale che svolge funzioni relative alle procedure in materia di acquisti di lavori, servizi e forniture ma non già in sede di approvazione del programma di cui all’articolo 37. Ciò in quanto il programma triennale delle opere è biennale degli acquisti non sono strumenti idonei all’adozione di uno specifico piano formativo specialistico dei dipendenti dedicati agli acquisti di lavori, servizi e forniture, che invece dovrà essere predisposto tenendo conto delle esigenze dell’amministrazione anche alla luce delle programmazioni citate, ma non solo poiché attinente tutto il personale che svolge funzioni di pubblica committenza e non solo il responsabile del procedimento. E’ necessario inoltre eliminare il richiamo del piano ai fini di valutazione del personale e della carriera in quanto non in linea con le altre disposizioni in materia di valutazione del personale.*

## **Allegato I.12**

### **Opere di urbanizzazione a scomputo del contributo di costruzione**

All'Allegato I.12 apportare le seguenti modifiche:

- a) all'articolo 1, comma 1 dopo le parole "articoli 37, 45" inserire le seguenti ", 62, 63";
- b) all'articolo 1 dopo il comma 1 inserire il seguente: "2. *La funzione di stazione appaltante è assunta dai soggetti privati di cui al citato articolo 13, comma 7, oppure dall'amministrazione che rilascia il permesso di costruire o altro titolo abilitativo a norma del successivo art. 2.*";
- c) sostituire gli articoli 2 e 3 con il seguente articolo:  
"Articolo 2. *Affidamento delle opere di urbanizzazione da parte dell'amministrazione*  
1. *L'amministrazione che rilascia il permesso di costruire o altro titolo abilitativo può prevedere che, in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, l'avente diritto a richiedere il titolo presenti all'amministrazione stessa, in sede di richiesta del suddetto titolo, un progetto di fattibilità tecnica ed economica delle opere da eseguire, con l'indicazione del tempo massimo in cui devono essere completate, allegando lo schema del relativo contratto di appalto.*  
2. *L'amministrazione, sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica, indice una gara con le modalità previste dagli articoli 71 e 72 del codice.* 3. *Oggetto del contratto di appalto sono la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori.*  
3. *L'offerta economica deve indicare distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione esecutiva, per l'esecuzione dei lavori e per i costi della sicurezza.*";
- d) conseguentemente modificare la numerazione degli articoli 4 e 5 in articoli 3 e 4;
- e) al nuovo articolo 3 sostituire la rubrica con la seguente: "Opere di urbanizzazione sotto soglia" e, al comma 1, dopo le parole "articolo 14" aggiungere le seguenti parole: ", comma 1, lettera a), calcolati secondo le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 9,"
- f) al nuovo articolo 4 sostituire la rubrica con la seguente: "Opere di urbanizzazione primaria funzionali sotto soglia";
- g) all'intestazione dell'Allegato I.12 e al nuovo articolo 3, comma 1 sostituire le parole "articolo 13, comma 6" con il seguente riferimento: "articolo 13, comma 7".

### **Motivazione**

*La nuova dislocazione della normativa sulle opere a scomputo in parte nell'art. 13 del codice e in parte nell'ambito di un apposito Allegato I.12 (a sua volta suddiviso in diversi articoli con rubriche generiche rispetto all'argomento disciplinato), rischia di dare adito ad interpretazioni errate tali da portare a ritenere che siano sempre le amministrazioni comunali ad assumere la funzione di stazione appaltante e indire la relativa procedura di gara, escludendo quindi l'ipotesi principale per cui i privati assumono la funzione di stazione appaltante .*

*Infatti, mentre l'art. 13, comma 7 del codice prevede espressamente che "Le disposizioni del codice si applicano, altresì, all'aggiudicazione dei lavori pubblici da realizzarsi da parte di*

soggetti privati, titolari di permessi di costruire...”, gli articoli 2 e 3 dell’Allegato I.12 rubricati “Progettazione” e “Modalità di affidamento” fanno riferimento solo al caso in cui sia l’amministrazione ad indire la gara senza fare cenno alla ipotesi in cui i privati assumano la qualità di stazione appaltante.

Una simile interpretazione:

- non è coerente con quanto pacificamente affermato dalle istituzioni e dalla giurisprudenza. In particolare si richiamano le Linee Guida sulla realizzazione delle opere a scomputo redatte da ITACA e approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 7 novembre 2013 e la Determinazione n. 7 del 16 luglio 2009 dell’allora Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, nella quale è stata fornita una ampia ed esaustiva interpretazione della disciplina delle opere di urbanizzazione a scomputo secondo la quale “sia l’ipotesi della gara indetta dal privato per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, sia l’ipotesi dell’esercizio da parte dell’amministrazione delle funzioni di stazione appaltante”. Nel primo caso “il privato, in qualità di stazione appaltante, è esclusivo responsabile dell’attività di progettazione, affidamento e di esecuzione delle opere di urbanizzazione, fermi restando i poteri di vigilanza e di controllo che spettano all’amministrazione e che, tra l’altro, comportano l’approvazione del progetto in linea tecnica ed economica e delle eventuali varianti in corso di esecuzione e la possibilità di chiedere al privato informazioni circa le modalità di svolgimento della gara d’appalto.”;
- implicherebbe un forte aggravio per le pubbliche amministrazioni che dovrebbero sempre essere le uniche a poter indire le gare, nonché un forte rallentamento nella realizzazione delle opere di urbanizzazione necessarie per la collettività.

Tale preoccupazione è maggiormente avvalorata dal fatto che nella nuova versione del Codice è assente la norma (attualmente contenuta nell’art. 38, comma 10 del D.lgs. 50/2016) che prevede espressamente l’esclusione dei privati che realizzano opere a scomputo dal sistema della qualificazione delle stazioni appaltanti.

La previsione di tale esclusione è di fondamentale importanza in quanto il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti è difficilmente applicabile a soggetti privati in quanto:

- l’attività di stazione appaltante per i privati ha carattere occasionale e non continuativo nel tempo come per le pubbliche amministrazioni;
- i requisiti richiesti dal Codice alle pubbliche amministrazioni (organizzazione della funzione di spesa e ai processi; consistenza, esperienza e competenza delle risorse umane, ivi incluso il sistema di reclutamento e la adeguata formazione del personale; esperienza maturata nell’attività di progettazione, affidamento ed esecuzione di contratti, ecc.) non sono applicabili alla struttura amministrativa ed economica di soggetti privati.

## **Articolo 62** **Aggregazione e centralizzazione delle committenze**

Sostituire la rubrica dell’articolo 62 con la seguente “Centrali di committenza e stazioni appaltanti ausiliarie”.

Il comma 10 è sostituito dal seguente:

*“10.La domanda di svolgere la procedura di gara, rivolta dalla stazione appaltante non qualificata alla centrale di committenza, si intende accolta se non riceve risposta negativa nel termine di 5 giorni dalla sua ricezione. In caso di esito negativo ovvero di mancata risposta entro il termine indicato al periodo precedente procede autonomamente allo svolgimento della relativa procedura”*

### **Motivazione**

*Si propone in primo luogo la ridenominazione della rubrica della norma avendo presente la legge delega che fa riferimento alla qualificazione, alla professionalizzazione, alla costituzione di centrali di committenza ma non alla centralizzazione degli appalti. Riteniamo poi che la norma debba far riferimento in modo inequivocabile a tre capisaldi: la promozione delle competenze e delle professionalità da utilizzare specificatamente per lo svolgimento delle procedure d'appalto; la promozione dell'aggregazione della domanda la sua gestione programmata e coordinata da parte delle amministrazioni che operano nelle stesse aree territoriali, riducendo il numero delle stazioni appaltanti; il supporto alle pubbliche amministrazioni che non possono o non ritengono di dover acquisire la qualificazione. Da questo punto di vista è imponibile la procedura attuale che obbliga le stazioni appaltanti non qualificate a chiedere a ben tre centrali di committenza per poi ad ANAC di svolgere la procedura per suo conto. Si tratta di un procedimento farraginoso che non tiene conto delle esigenze di tempestività ed efficienza proclamate dallo stesso schema di codice e qui evidentemente disattese. ANCI propone una soluzione alternativa, basata sulla possibilità della SA non qualificata di attendere pochi giorni e, in caso di esito negativo, procedere all'espletamento della procedura.*

### **Articolo 63**

#### **Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.**

- Al comma 4, dopo le parole “Sport e salute Spa” sono aggiunte le seguenti “e le Province, le Città Metropolitane e i Comuni Capoluogo.”; il secondo periodo è soppresso.

#### In alternativa

- Al comma 4, al secondo periodo dopo le parole “Città metropolitane” inserire le parole “nonché i Comuni Capoluogo”
- Dopo il comma 13 è aggiunto il seguente: “14. Il regime di qualificazione delle stazioni appaltanti entrerà in vigore il 1 luglio 2026”.

### **Conseguentemente**

#### **All'allegato II.4**

Sono apportate le seguenti modifiche:

- All'articolo 3, alla lettera b) le parole “di importo corrispondente alla qualificazione intermedia o di secondo livello per progettazione e affidamento, se in possesso di una figura tecnica in grado di svolgere le funzioni di RUP.”, sono soppresse
- Il comma 3 è soppresso.

### **Motivazione**

*L'aggregazione delle stazioni appaltanti e la costituzione di centrali di committenza e di soggetti aggregatori è finalizzata a supportare il processo di qualificazione ed ha, rispetto ad essa, una funzione ausiliaria e strumentale. Il tutto coerentemente con la legge delega che al comma 2, let. c, ha quale oggetto primario il “rafforzamento della qualificazione delle SA” e, in relazione ad esso promuove l'accorpamento e l'aggregazione degli appalti. Dunque, sul piano logico, si disciplina prima la qualificazione delle SA e successivamente si disciplina la loro aggregazione e l'attività delle centrali di committenza. In merito a ANCI l'emendamento propone:*

- 1) *Che anche i comuni capoluogo siano qualificati di diritto al pari delle stazioni appaltanti dello Stato centrale. Infatti, poiché il tema dell'efficienza, della tempestività, della qualità degli appalti, attiene complessivamente al sistema Paese e non può essere focalizzato solo sugli enti locali, si ritiene che questa distinzione tra stazioni appaltanti qualificate di diritto (tutte quelle governative), stazioni appaltanti qualificate di diritto con riserva (regioni e province) e stazioni appaltanti non qualificate (comuni), non sia conforme al disposto della legge delega, ai principi costituzionali in materia di autonomie locali e sul piano sostanziale sia elusiva dell'obiettivo che lo Stato si prefigge con la qualificazione. Pertanto, si ritiene che il riconoscimento della qualificazione debba ricomprendere, senza riserve, le città metropolitane, le province e tutti i comuni capoluogo. In tal modo il nostro Paese sarà dotato su tutto il territorio nazionale di una rete di stazioni appaltanti in modo sufficientemente diffuso in ordine alle esigenze di svolgimento delle relative procedure e presupposto per processi di aggregazione, accorpamento, professionalizzazione. In alternativa si propone la qualificazione di diritto con riserva anche dei Comuni Capoluogo.*
- 2) *Che attraverso la qualificazione delle centrali di committenza siano garantiti i servizi necessari alle stazioni appaltanti non qualificate;*
- 3) *Che in sede di prima applicazione l'ANAC tenga conto della necessità di non determinare, anche di fatto, ostacoli e aggravii procedurali che possano ostacolare o ritardare il processo di attuazione del PNRR e pertanto si propone che il regime definitivo della qualificazione delle stazioni appaltanti entri in vigore a decorrere dal 01.07.2026*

## **Articolo 134**

### **Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato**

Sono apportate le seguenti modifiche:

- al comma 2 le parole “analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dall'articolo 8” sono sostituite con “ai sensi del comma 4”;

- è aggiunto il comma 4 “4. *L'attivazione dei partenariati speciali è soggetto esclusivamente alla previa pubblicazione sul sito internet dell'Amministrazione procedente, nel rispetto della disciplina vigente, per almeno trenta giorni, di apposito avviso, con il quale si renda nota la ricerca di partner, in possesso di requisiti di ordine generale e di capacità tecnico-professionale adeguati, per le finalità di cui al comma 2, ovvero si comunica l'avvenuto ricevimento di una proposta di partenariato speciale, indicando sinteticamente il contenuto della proposta. Trascorso il periodo di pubblicazione dell'avviso, il contratto può essere liberamente negoziato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1 e dell'articolo 13, comma 5*”.

### **Motivazione**

*La proposta emendativa è finalizzata a coordinare la disposizione contenuta nel comma 2 con l'articolo 8 e con l'articolo 13, comma 5, nonché con la vigente disciplina di settore, introducendo un nuovo comma, dedicato alle procedure, analogamente all'articolo 19 del vigente codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 50/2016).*

## **Articolo 108**

### **Criteri di aggiudicazione degli appalti**

Al comma 4 dopo la parola “oggettivi” è inserita l'espressione “di impatto economico, sociale e ambientale” e, conseguentemente, le parole “,quali gli aspetti qualitativi,” sono soppresse.

### **Motivazione**

*La proposta emendativa è finalizzata a dare attuazione alla delega, con riferimento ai principi dello sviluppo sostenibile e di innovazione sociale (art. 1, comma 2, lett. f) legge n. 78/2022).*