

## **AC 3146, di conversione del Decreto Legge n. 77 del 2021, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure**

### **INTRODUZIONE**

A seguito dell'audizione informale tenuta dalla Federazione FINCO in data 14 giugno 2021 innanzi alle Commissioni riunite Affari costituzionali (I) e Ambiente (VIII) della Camera dei Deputati, con la presente si inoltrano una serie di proposte emendative ed integrative del DL 77/21.

Come detto in corso di audizione, FINCO esprime **viva preoccupazione** per una serie di previsioni inserite nel suddetto DL 77/21, **in particolare con riferimento all'articolo 49** (*Modifiche alla disciplina del subappalto*) dello stesso.

Non minori perplessità suscitano altre previsioni: dall'ampia applicazione dell'appalto integrato e della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, di cui all'art. 48, alla restrizione del numero dei partecipanti alle gare, di cui all'art. 51; **si preferisce concentrare le proposte emendative sulle tematiche che sono ritenute vitali dalla Federazione e dalle imprese specialistiche e superspecialistiche rappresentate.**

Discorso a latere meriterebbe la questione della mancata previsione all'interno del Decreto della misura di semplificazione per eccellenza: la qualificazione e riduzione di numero delle stazioni appaltanti, dal momento che se non si risolve questo nodo fondamentale ogni possibile semplificazione è destinata a cadere nel vuoto.

Infine, come anticipato in sede di audizione, vi sono due ulteriori problematiche cui dare risposta: il vertiginoso aumento del costo dei prodotti da costruzione (che richiede sia soluzioni di breve periodo nella fase Covid/post Covid che di medio-lungo termine, dal momento che i prezzi subiscono delle fluttuazioni spesso legate alla volatilità del costo delle materie prime sui mercati internazionali, che non possono non essere prese in considerazione) e quello degli appalti nei settori dei Beni Culturali che, vista la peculiarità della materia, dovrebbe trovare una regolamentazione fuori dal Codice stesso.

## PREMESSA

FINCO è la maggiore realtà nazionale rappresentativa delle **attività specialistiche e superspecialistiche** (come ebbe a dire anche il Consiglio di Stato nel Parere 313 del 24 febbraio del 2010 sullo Schema di Regolamento attuativo del Codice dei Contratti Pubblici allora vigente - poi divenuto DPR 207/10). Non può, dunque, condividere una revisione delle regole relative al subappalto come contenute nell'art. 49 che, pur formalmente delineate nel rispetto dello spirito europeo avrà, nei fatti, gravi ripercussioni sia sulla qualità dei lavori che sul tessuto imprenditoriale (oltre che sull'ordine pubblico).

Non è immaginabile, né sostenibile, un sistema nel quale, a fronte di decine di migliaia di stazioni appaltanti, per lo più inidonee a svolgere questo ruolo, o si procede all'affidamento diretto o si invitano solo dai 5 ai 10 operatori (a seconda dell'importo), i quali poi, dopo essersi aggiudicati la gara, subappaltano senza limiti ed al prezzo che vogliono - molto evidentemente il più basso possibile - tutto ciò che non è attività principale (ed anche sull'attività principale ci sono, potenzialmente, ampi margini di subappaltabilità).

E questo a voler tacere della previsione di accresciuta responsabilità del subappaltatore nei confronti della stazione appaltante senza che ve ne siano i reali presupposti, come verrà meglio illustrato nello specifico emendamento.

Il subappalto, già con le regole previgenti che cercavano di porre degli argini a tutela delle imprese più piccole e di quelle specialistiche, non aumentava particolarmente la partecipazione delle piccole imprese e, certamente, non le aiutava a crescere; con il panorama che si apre adesso, il subappalto diventerà una forma di sfruttamento di massa di queste stesse imprese che non saranno più chiamate a partecipare in ATI o in Rete (per ovviare ai limiti del subappalto), ma saranno semplicemente scelte in base al prezzo (e quindi non alla qualità) ed alla "remissività".

Questo panorama diventa anche più fosco ed inaccettabile quando si fa riferimento alle **imprese c.d. "superspecialistiche"** che, pur essendo connotate da personale qualificatissimo ed attrezzature costosissime e complesse (proprio in ragione dell'attività superspecialistica svolta), saranno ingaggiate dall'impresa che si è aggiudicata la gara con il medesimo criterio: il prezzo più basso; e questo, già nel medio periodo, condurrà ad un impoverimento delle eccellenze di cui il nostro sistema, oggi, è dotato, con conseguenze da circolo vizioso sulle progettualità PNRR da rendere esecutive.

Se il DL 77/21 all'art. 47 si preoccupa, giustamente, di "*pari opportunità generazionali e di genere*" (che dovrebbero in ogni caso essere contestualizzate, soprattutto nel settore dei lavori pubblici), prevedendo percentuali di inclusività e connesse premialità, a maggior ragione si dovrebbe preoccupare della - si vorrebbe dire valorizzazione, ma a questo punto si tratta solo di - "conservazione" delle imprese specialistiche e superspecialistiche dando

premieria alle imprese che, invece di subappaltare, creano Reti di Impresa o Raggruppamenti Temporanei (ARTI/ATI).

Pur nei tempi ristretti richiesti dalla conversione del Decreto Legge, le proposte avanzate sono il frutto di un confronto tra tutte le categorie rappresentate: si evidenzia però come, dei due principali temi che sono stati oggetto di approfondimento, **solo in merito al ribasso massimo tra appaltatore e subappaltatore è stato possibile trovare e proporre ipotesi di mediazione, ritenendosi, viceversa, non negoziabile la percentuale di subappalto massimo per le lavorazioni superspecialistiche, che si chiede fermamente, quindi, venga mantenuta nella formulazione previgente al DL 77/21, e quindi al 30%.**

\* \* \*

Qui di seguito si riportano integralmente gli articoli 30 e 49 del DL 77/21 con evidenziate in **giallo e grassetto** le proposte di modifica ed in nota, alla fine di ogni paragrafo, le motivazioni delle proposte.

Si riportano altresì (sempre evidenziate in **giallo**) proposte di ulteriori articoli nel solco delle argomentazioni sopra riportate.

\* \* \*

## EMENDAMENTI

### ART 30

#### **(Interventi localizzati in aree contermini)**

1. Al fine del raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica contenuti nel PNIEC e nel PNRR, con particolare riguardo all'incremento del ricorso alle fonti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

"3-bis. Il Ministero della cultura partecipa al procedimento unico ai sensi del presente articolo in relazione ai progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili localizzati in aree sottoposte a tutela, anche in itinere, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché nelle aree contermini ai beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo."

2. Nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, il Ministero della cultura si esprime nell'ambito della conferenza

di servizi con parere obbligatorio **non vincolante**. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere da parte del Ministero della cultura, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. In tutti i casi di cui al presente comma, il rappresentante del Ministero della cultura non può attivare i rimedi per le amministrazioni dissenzienti di cui all'articolo 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n.241.

#### MOTIVAZIONE

*La previsione di un parere obbligatorio, ma non vincolante, lungi dall'essere una semplificazione, comporta una sostanziale sottrazione di competenze al Ministero della cultura ed un indebolimento della funzione di tutela del patrimonio archeologico che lo stesso è tenuto costituzionalmente a perseguire.*

*Fermo restando che una eventuale (e non auspicata) inerzia da parte del Ministero suddetto sarebbe, comunque, superata con il silenzio-assenso e ferma, altresì, restando la possibilità di attivare i meccanismi per "le amministrazioni dissenzienti", si ritiene che l'inciso << non vincolante>> riferito al parere del MiC debba essere eliminato per non rendere il parere stesso una pura formalità.*

#### ART. 49

##### (Modifiche alla disciplina del subappalto)

1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto:
  - a) fino al 31 ottobre 2021, in deroga all'articolo 105, **commi 2 e 5 comma 2 (Motivazione 1)**, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, il subappalto non può superare la quota del 50 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. È pertanto abrogato l'articolo 1, comma 18, primo periodo, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55;
  - b) all'articolo 105 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50:
    - 1) al comma 1, il secondo e il terzo periodo sono sostituiti dai seguenti: "A pena di nullità, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 106, comma 1, lettera d), il contratto non può essere ceduto, non può essere affidata a terzi l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, nonché la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti, **delle lavorazioni di cui all'art. 89, comma 11 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Motivazione 1)** e dei

contratti ad alta intensità di manodopera. È ammesso il subappalto secondo le disposizioni del presente articolo.”;

#### MOTIVAZIONE (1)

*Le lavorazioni di cui all'art. 89, comma 11 del Codice dei Contratti Pubblici, cosiddette "Superspecialistiche" o "SIOS" sono da sempre diversamente individuate rispetto alle altre lavorazioni sia generali che specialistiche perché sono caratterizzate da notevole contenuto tecnologico o rilevante complessità tecnica; non possono quindi essere oggetto di un subappalto privo di regole, ove non siano categoria prevalente.*

*Si tratta, solo per fare qualche esempio, dell'impiantistica degli ospedali, delle costruzioni in acciaio, del restauro delle opere d'arte, delle barriere di sicurezza stradale, delle opere di fondazioni, degli interventi di rinforzo strutturale mediante materiali compositi, ecc.*

*Si chiede, quindi, che al pari delle lavorazioni della categoria prevalente o di quelle ad alta intensità di manodopera ne venga limitata la subappaltabilità.*

*Si ricorda che il subappalto non è l'unico strumento con il quale una impresa generale sprovvista di requisiti può colmare la lacuna, ben potendo costituire raggruppamenti temporanei di imprese (ATI/RTI), consorzi, reti di impresa, utilizzare l'avvalimento ecc.*

#### OPZIONE A ( Motivazione 2)

2) al comma 14, il primo periodo è sostituito dal seguente: "Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e, riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale.

#### In alternativa OPZIONE B (Motivazione 3)

2) al comma 14, il primo periodo è sostituito dal seguente: "Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e, riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività

oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale.

**2) al comma 14, il primo periodo è sostituito dal seguente: "L'affidatario deve praticare, per le prestazioni affidate in subappalto, gli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione, nel rispetto degli standard qualitativi e prestazionali previsti dal contratto di appalto; allorché l'affidatario applichi un ribasso superiore al 10% rispetto al prezzo di affidamento, il RUP procede alla verifica della congruità del prezzo applicato al subappaltatore, in contraddittorio con l'appaltatore ed il subappaltatore.**

**In alternativa (OPZIONE C) (Motivazione 4)**

2) al comma 14, il primo periodo è sostituito dal seguente: "Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e, riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale.

**Per le opere specialistiche che potranno essere affidate in subappalto la stazione appaltante attraverso le indicazioni del progettista validate dal RUP, al fine di garantire la qualità dell'intervento, è tenuta a definire il limite inferiore del ribasso complessivo inteso come somma dei ribassi che l'impresa effettuerà in sede di gara e di quelli che la stessa applicherà al subappaltatore o ai subappaltatori.**

**MOTIVAZIONE (2)**

**OPZIONE A**

*Vista la necessità di tutelare il subappaltatore dai ribassi eccessivi cui l'appaltatore potrebbe indurlo e che inciderebbero sulla qualità del lavoro oltre che sulla sicurezza delle maestranze, si chiede di lasciare il comma 14 dell'articolo 105 del Codice dei Contratti nella formulazione attualmente prevista, e cioè con un ribasso massimo del 20% tra appalto e subappalto, soprattutto nel caso di appalti sotto soglia comunitaria dal momento che il pronunciamento della Corte di Giustizia Europea ha riguardato i soli lavori sopra soglia.*

### MOTIVAZIONE (3)

#### OPZIONE B

*In alternativa, dal momento che la capacità negoziale del subappaltatore nei confronti dell'appaltatore principale è davvero esigua, in particolare nella fase di definizione del prezzo, si ritiene necessario introdurre una soglia che, pur senza limitare il ribasso massimo consentito, metta l'appaltatore nella condizione di spiegare cosa ha permesso ribassi superiori a quelli ritenuti "fisiologici".*

*Non si vuole negare all'appaltatore la possibilità di recuperare quota parte delle spese generali e di realizzare un utile per la sua attività di intermediazione e di organizzazione complessiva della commessa, ma si vuole evitare che sul subappaltatore si scarichino oneri eccessivi ed impropri che finiscono per avere una influenza sulla qualità delle opere, sulla sicurezza dei lavoratori e sulle capacità professionali delle imprese subappaltatrici stesse*

### MOTIVAZIONE (4)

#### OPZIONE C

*In alternativa, e per le ragioni di cui alle Motivazioni 2 e 3, si propone un ulteriore metodo per definire il ribasso massimo tra appalto e subappalto.*

2. Dal 1° novembre 2021, al citato articolo 105 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50:

a) al comma 2, il terzo periodo è sostituito dal seguente: "Le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 30, previa adeguata motivazione nella determina a contrarre, eventualmente avvalendosi del parere delle Prefetture competenti, indicano nei documenti di gara le prestazioni o le lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto, ~~ivi comprese quelle di cui all'articolo 89, comma 11~~ **(Motivazione 5)**, dell'esigenza, tenuto conto della natura o della complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro e di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui al comma 52 dell' articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'articolo 30 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.";

#### MOTIVAZIONE (5)

*Si chiede l'eliminazione della previsione per le ragioni espresse alla Motivazione 1*

**b) — il comma 5 è abrogato (Motivazione 6)**

#### MOTIVAZIONE (6)

*Per le ragioni di cui alla Motivazione 1 si chiede che l'attuale previsione della subappaltabilità massima del 30% per le attività superspecialistiche che superano il 10% dell'importo totale dei lavori, rimanga inalterata.*

*All'uopo si fa presente che le decisioni della Corte di Giustizia Europea non hanno mai avuto a riferimento né le lavorazioni superspecialistiche né gli appalti sotto soglia comunitaria; non si vede, quindi, il motivo per cui previsioni estremamente generali si debbano applicare a delle lavorazioni così particolari.*

*Inoltre le sentenze suddette non hanno dichiarato illegittima la limitazione del subappalto in quanto tale, ma la sua previsione generale ed astratta applicata in maniera indifferenziata (a prescindere quindi dai casi concreti e, per conseguenza, dalle attività specifiche).*

*La revisione della normativa, dunque, dovrebbe trovare dei criteri validi e giustificati per le limitazioni del subappalto nell'interesse della cosa pubblica, ove applicabili. Il disegno di legge nella sua forma attuale, invece, è un esempio di deregulation acritica che avrà come conseguenza quella di generare scatole vuote senza nessuna capacità di esecuzione propria a tutto danno dell'interesse collettivo e dell'imprenditoria sana.*

**c) ~~al comma 8, il primo periodo è sostituito dal seguente: "Il contraente principale e il subappaltatore sono responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto (Motivazione 7) .~~**

#### MOTIVAZIONE (7)

*Si ritiene la previsione non condivisibile non solo per una serie di ragioni oggettive che verranno a breve spiegate, ma anche, e soprattutto, alla luce dell'impianto generale che si sta cercando di portare avanti con l'art. 49 del DL 77/21:*



*non solo si liberano le imprese generali da possibili vincoli sia nei confronti della stazione appaltante (con la possibilità di subappaltare tutte le lavorazioni che non siano prevalenti anche al 100%) che nei confronti dei subappaltatori (con possibilità di ribassi esasperati del prezzo senza alcun vincolo di ribasso massimo), ma si chiede anche al subappaltatore una responsabilità solidale su variabili che lo stesso non può controllare.*

*Nello specifico, è evidente che imprese generali con una media nazionale di 5 dipendenti non solo non sono in grado di realizzare un appalto ma nemmeno di verificare quello che viene fatto per loro conto da una pleora di subappaltatori (da qui probabilmente la necessità di condividere le responsabilità), ma è (o dovrebbe essere) altrettanto evidente che:*

- in assenza di un rapporto diretto con la Direzione Lavori,*
- in assenza della reale conoscenza del capitolato speciale d'appalto (che è nella disponibilità del solo appaltatore);*
- ed in presenza di variabili afferenti (in teoria) al subappalto ma molto spesso non nella disponibilità del subappaltatore (per esempio acquisto materiale da parte dell'impresa generale che il subappaltatore è solo chiamato a mettere in opera), non si può prevedere una responsabilità solidale quand'anche limitata all'oggetto del contratto di subappalto.*

**d) I rapporti tra appaltatore e subappaltatore sono regolati nell'ambito di un contratto tipo di subappalto avente rilevanza pubblicistica. Ai sensi dell'articolo 213, comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, l'ANAC entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto elabora un contratto tipo di subappalto che preveda che il contratto di subappalto non può recare oneri, a carico del subappaltatore, diversi da quelli esecutivi, aggiuntivi rispetto a quelli che l'appaltatore principale ha nei confronti della stazione appaltante" (Motivazione 8).**

#### **MOTIVAZIONE (8)**

*Tutto l'impianto dell'art. 49 del DL 77/21 è teso a liberalizzare l'attività dell'appaltatore principale ed a rafforzare la tutela dei lavoratori, penalizzando fortemente le imprese che operano in subappalto e che, già adesso, sono l'anello debole della catena.*

*Le imprese che operano in subappalto, nonostante siano il vero motore economico dell'appalto perché fanno da "banca" all'appaltatore (anticipando materiali, uomini e mezzi) vivono, di fatto, in una condizione di minorità che difficilmente gli consente di crescere anche dimensionalmente oltre che tecnologicamente.*

*Che il subappalto spesso rappresenti l'area opaca dell'appalto è un dato abbastanza oggettivo ecco perché più che liberalizzarlo si dovrebbe far sì che le imprese partecipino direttamente*

*all'appalto attraverso le Reti o i Raggruppamenti Temporanei di Impresa (RTI/ATI), lasciando al subappalto solo le attività residuali e complementari.*

*Solo se vi fosse una partecipazione alla pari ed un rapporto diretto tra subappaltatore e stazione appaltante per le parti di propria competenza (fermo restando, ovviamente, il ruolo di coordinamento dell'impresa generale) si potrebbe pensare ad un sistema di appalti più trasparenti e funzionale.*

*A questo proposito è necessario avere un contratto tipo di subappalto con rilievo pubblicistico che impedisca inserimenti di clausole vessatorie, prescrizioni, obblighi, vincoli, fidejussioni e garanzie difformi rispetto a quelli previsti nel contratto tra appaltatore e stazione appaltante (cosa molto usuale e particolarmente gravosa per le imprese che operano in subappalto).*

*E' infatti molto frequente che il subappaltatore si trovi di fronte alle seguenti richieste:*

- Ritenute di garanzia di importo notevolmente superiori a quelle contrattuali;*
- Richiesta di Fidejussioni Bancarie a fronte di quelle Assicurative di cui usufruisce l'impresa generale;*
- Mancato riconoscimento degli oneri della sicurezza, riconducendoli di fatto all'interno della offerta economica presentata;*
- Esclusione dall'offerta del subappaltatore dell'onere delle forniture, elemento questo che concorre, molte volte, a subappaltare, di fatto, gran parte delle lavorazioni;*
- Modalità e tempi di formalizzazione di eventuali riserve in difformità al contratto generale;*
- Mancato riconoscimento di riserve anche nel caso in cui l'amministrazione le riconosca all'appaltatore;*
- Previsione di risolvere le eventuali controversie ricorrendo al Collegio Arbitrale (con costi elevati tali da indurre di fatto ad una rinuncia preventiva il subappaltatore).*

### 3. Le amministrazioni competenti:

a) assicurano la piena operatività della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di cui all'articolo 81 del decreto legislativo n. 50 del 2016, come modificato dall'articolo 54 del presente decreto;

b) adottano, **anche tenuto conto della specifica attività svolta ( Motivazione 9),** il documento relativo alla congruità dell'incidenza della manodopera, di cui all'articolo 105, comma 16, del citato decreto legislativo n. 50 del 2016 e all'articolo 8, comma 10 - bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120;

#### **MOTIVAZIONE (9)**

*Nella definizione del documento relativo alla congruità della manodopera, occorre tenere presente che in un cantiere vi sono diverse lavorazioni con conseguente diversa incidenza della manodopera.*

La contrattualistica applicabile ai lavori pubblici è molto varia e, se pertinente con l'attività svolta, tutta pienamente legittima.

*Da anni si assiste al tentativo di ricondurre tutte le attività che si svolgono in cantiere ad un'unica valutazione e ad unico contratto considerato come "leader" (quello dell'edilizia) con risvolti che vanno al di là delle semplici tutele contrattuali dei lavoratori; è quindi necessario ribadire che la congruità della manodopera (come anche quella del contratto collettivo applicato) non deve essere decisa in astratto, ma con riferimento alla specifica attività svolta.*

c) adottano entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto il regolamento di cui all'articolo 91, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

4. Per garantire la piena operatività e l'implementazione della banca dati di cui al comma 3, lettera a), è autorizzata la spesa di euro 1 milione per l'anno 2021 e di euro 2 milioni per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

#### **Art. 49 bis - Nuovo inserimento-**

#### **(Disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici)**

1. Con riferimento ai contratti per lavori, forniture e servizi aggiudicati ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore del presente decreto, qualora durante il periodo in cui è stato dichiarato lo stato di emergenza epidemiologica da Covid-2019 siano intervenuti aumenti anomali del costo di materie prime o di beni o materiali utilizzati nell'esecuzione dell'appalto tali da comportare un significativo squilibrio del contratto, il committente, su richiesta dell'esecutore da presentare rispettivamente entro il 30 settembre 2021 per il primo semestre 2021 ed entro il 31 gennaio 2022 per il secondo semestre 2021, procede alla revisione dei corrispettivi per tutto il periodo interessato dall'aumento, assumendo a riferimento il nuovo costo dei predetti beni e materie prime, anche in deroga ed in aumento rispetto ad eventuali clausole di revisione prezzi già inserite nel contratto, rilevabili dai prezzari regionali, dagli elementi di costo dei prezzari adottati dai Provveditorati interregionali/regionali alle opere pubbliche del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili o, ove più aggiornati dalle guide sui "Prezzi informativi dell'edilizia" edite dalla casa editrice DEI - Tipografia del Genio Civile, da cui si evinca l'evoluzione dei prezzi nei semestri dicembre 2020 - giugno 2021 e luglio-dicembre 2021. In alternativa, l'appaltatore effettua una indagine di mercato che,

verificata dal RUP, verrà utilizzata quale base di riferimento per la verifica della variazione dei prezzi.

2. Per i contratti relativi ai lavori, le variazioni di prezzo in aumento possono essere valutate, sulla base dei prezzi o all'indagine di mercato di cui al comma precedente, solo per la quota che eccede il 10 per cento rispetto al prezzo originario e comunque fino alla concorrenza massima del prezzo posto a base di gara aumentato del 15 per cento
3. Presso il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili è istituito un fondo, con una dotazione di ..... milioni di euro, per il ristoro parziale dei maggiori oneri sopportati dai committenti fino al 31 dicembre 2021 ai sensi del presente articolo. A tal fine, ogni committente, entro il 30 novembre 2021, per i lavori del primo semestre del 2021, ed entro il 28 febbraio 2022, per quelli del secondo semestre 2021, comunica al Ministero i maggiori oneri derivanti dalla revisione dei corrispettivi effettuata. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili sono emanate le disposizioni attuative, prevedendo una riduzione percentuale uniforme dei ristori in caso di insufficienza della dotazione complessiva del fondo.

#### MOTIVAZIONE

*E' notizia ampiamente diffusa che i diversi prodotti da costruzione abbiano subito in questo anno e mezzo di pandemia dei fortissimi aumenti di prezzo, dovuti fundamentalmente ad azioni di vario genere messe in campo sui mercati esteri da cui l'Italia dipende per l'approvvigionamento delle materie prime: è quindi necessario che, almeno fino alla fine del corrente anno, si proceda in via straordinaria ed eccezionale ad un adeguamento prezzi in deroga alle regole vigenti.*

#### **Art. 49 ter - Nuovo inserimento-**

#### **(Aumento costo materiali da costruzione)**

All'art. 106 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 è introdotto il seguente comma 7 bis:

*<< 7 bis. In deroga a quanto previsto dalla lettera a) del comma 1, qualora il prezzo di singoli materiali da costruzione, per effetto di circostanze eccezionali, subisca variazioni in aumento o in diminuzione, superiori al 10 per cento rispetto al prezzo rilevato nell'anno di presentazione dell'offerta, con decreto dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili da emanarsi entro il 31 marzo di ogni anno per rilevare le variazioni delle percentuali annuali dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi, si fa luogo a compensazioni, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il 10 per cento e nei limiti delle risorse accantonate dalla stazione appaltante per gli imprevisti, in misura non inferiore all'1% del totale dell'importo dei lavori, nonché di eventuali ulteriori somme a disposizione.*

A supporto delle attività di cui al periodo precedente, continua ad essere operativa la Commissione consultiva centrale per il rilevamento del costo dei materiali da costruzione istituita con D.M. del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 12273 del 19 settembre 2007. >>

### MOTIVAZIONE

*A prescindere dal vertiginoso aumento del costo dei prodotti da costruzione verificatosi nell'ultimo anno, quello delle variazioni di prezzo (le cui fluttuazioni sono fondamentalmente legate alla volatilità del costo delle materie prime sui mercati internazionali) è un problema che spesso si ripropone anche in considerazione del lungo periodo che intercorre tra offerta ed esecuzione.*

*I meccanismi previsti dall'art. 106 del vigente Codice dei Contratti Pubblici non sono ritenuti idonei a dare una risposta a questi aumenti anche in considerazione del fatto che quasi mai la stazione appaltante prevede il meccanismo della revisione prezzi nel bando di gara.*

*Per questo motivo si propone di riprendere quanto previsto dall'articolo 133 del DLgs 163/06, ivi inclusa la continuazione dell'attività della Commissione colà prevista anche per gli appalti banditi in vigore del Dlgs 50/16.*

### **Art 49 quater - Nuovo inserimento-**

#### **(Disposizioni per il pagamento diretto)**

Al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sono apportate le seguenti modifiche:

**1. Il comma 13 dell'art. 105 è sostituito come segue:**

*<< La stazione appaltante corrisponde direttamente al subappaltatore, al cottimista, al prestatore di servizi, al fornitore di beni o lavori, al partecipante al raggruppamento temporaneo di impresa, al subappaltatore dei soci dei consorzi ed ai noleggianti a caldo, l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite nei seguenti casi:*

*a) Quando il creditore è una microimpresa o una piccola impresa,*

*b) In caso di inadempimento da parte dell'appaltatore;*

*c) Su richiesta del creditore.*

*Resta salva la facoltà per la piccola e micro impresa di optare per il pagamento diretto da parte dell'appaltatore nei casi in cui, a fronte di lavori di minore importo, sia penalizzante aspettare i tempi dell'avanzamento dei lavori e le relative chiusure contabili da parte della stazione appaltante.>>*

**2. Dopo il comma 9 dell'art. 194 è aggiunto il seguente comma 9bis:**

<< 9 bis. Tutte le prescrizioni di cui al precedente comma 9 si applicano anche alla verifica da parte del soggetto aggiudicatore dell'avvenuto pagamento da parte dell'affidatario dei lavori nei confronti dei propri subappaltatori e fornitori >>

#### MOTIVAZIONE

*Le proposte mirano ad estendere l'ambito di applicazione del pagamento diretto (sia in caso di appalti "normali" che in presenza di un contraente generale) anche a quegli operatori economici che, trovandosi a valle della catena dell'appalto o in posizione di formale parità ma di sostanziale disequilibrio (come nel caso dei partecipanti ai raggruppamenti temporanei di impresa), non riuscirebbero ad usufruirne.*

*In tema di lotta ai ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali si segnala che, sulla Gazzetta dell'Unione Europea del 27 novembre del 2020, numero C 411, è stata pubblicata una Risoluzione del Parlamento che rinnova la richiesta di porre fine ai ritardi nei pagamenti anche nel settore degli appalti pubblici, con esplicita indicazione del pagamento diretto per i subappaltatori e loro fornitori.*

#### **Art 49 quinquies - Nuovo inserimento-**

#### **(Appalti nel settore dei Beni Culturali)**

Le norme di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 riportate alla Parte II Titolo VI Capo III relative agli appalti nel settore dei beni culturali, fermo restando i principi europei di trasparenza, concorrenza e partecipazione formano oggetto di autonoma regolamentazione da parte del Ministero della cultura con decreto da emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

#### MOTIVAZIONE

*A prescindere dalle forti criticità che si ravvedono nell'applicazione del Decreto Legge 77/21 per le attività superspecialistiche in generale e per quelle del settore dei Beni Culturali in particolare (articoli 30, 48, 49, 51, solo per citarne alcuni), si ritiene che la penalizzazione delle imprese e della loro professionalità ivi prevista finisca per vanificare la tutela stessa del Patrimonio.*

*Consentire un subappalto libero (quando si è in attesa di un pronunciamento della Corte Costituzionale sull'ammissibilità stessa del subappalto nel settore dei Beni Culturali) e prevedere affidamenti senza limiti di ribasso, quando il costo della manodopera, al netto dell'utile d'impresa e delle spese generali, incide per circa il 90% su queste attività superspecialistiche, è probabilmente la goccia che fa traboccare un vaso colmo da tempo.*

*Le norme del Codice dei Contratti Pubblici sono pensate avendo riguardo ad attività ben diverse da quelle che si espletano nel settore dei Beni Culturali, in cui non è – per esempio – consentito utilizzare l'istituto dell'avvalimento, appaltare in maniera congiunta le lavorazioni, oltre a tutta una serie di ulteriori, specifiche, prescrizioni.*

*L'applicazione di norme in gran parte generali fatta in questi anni ha, inoltre, portato a risultati poco efficaci che non sono riusciti a garantire in maniera soddisfacente la Tutela costituzionalmente prevista del Patrimonio.*

*Si ritiene pertanto che, ferma la necessità di mantenersi coerenti con il sistema generale, le regole che presiedono ai lavori nel settore dei Beni Culturali debbano avere una autonoma definizione affidata al Ministero della Cultura.*

Roma 23 giugno 2021