

**SCHEMA DI REGOLAMENTO DI ESECUZIONE,
ATTUAZIONE E INTEGRAZIONE DEL DECRETO
LEGISLATIVO 18 APRILE 2016, N. 50, RECANTE
IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI**

OSSERVAZIONI CISL

Nota preliminare sullo schema di Regolamento di esecuzione e integrazione del Codice dei Contratti Pubblici (di seguito Codice)

Lo schema di regolamento trasmesso è stato predisposto in attuazione dello sbloccacantieri (d.l. n.32 del 2019, convertito dalla legge n.55 del 2019), che ha previsto appunto, al posto di alcune linee guida dell'Anac e di alcuni decreti/regolamenti del Mit, un regolamento governativo dall'iter complesso (DPR, previa deliberazione CDM, pareri di Consiglio di Stato e di Conferenza Stato-Regioni, iniziativa MIT di concerto con MEF e infine registrazione Corte dei Conti).

Secondo lo sbloccacantieri il regolamento dispone nelle seguenti materie : nomina, ruolo e compiti RUP; progettazione lavori, servizi e forniture e verifica progetti; sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori dei lavori e del contraente generale; procedure di affidamento e realizzazione di lavori, servizi e forniture sottosoglia; direzione dei lavori e dell'esecuzione; esecuzione dei contratti per lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali; collaudi e verifiche di conformità; affidamento dei servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria e relativi requisiti degli operatori; lavori riguardanti i beni culturali.

Pertanto non siamo di fronte ad un regolamento unico di attuazione del Codice ma di un atto che copre una parte delle materie: al riguardo pertanto si auspica che, sia in sede di relazione dell'atto che più in generale di informazione ai soggetti interessati e ai cittadini, si comunichi chiaramente quali altri atti già emanati rimangono in vigore dal punto di vista dell'esecuzione del Codice (es. regolamento sulla programmazione ecc.). Da questo punto di vista lo Sbloccacantieri ha solo in parte semplificato.

Peraltro il testo trasmesso contiene anche norme in materia di sistemi di realizzazione dei lavori che dovrebbero riguardare anche il soprasoglia (vedi Titolo V Parte II) Inoltre l'articolo 1 rubricato come "Ambito di applicazione del regolamento" in realtà si occupa del divieto di frazionamento degli appalti.

Sempre in premessa si può rilevare che il testo sia assai dettagliato e complessivamente ben scritto e ben architettato, riprendendo parti sostanziali del DPR n. 207 del 2010, di linee guida Anac e decreti ministeriali (occorre al riguardo una verifica più puntuale) auspicando che in relazione si indichi chiaramente quanto si è ripreso degli atti citati e di quanto ci si è discostati ; tuttavia una simile normativa di dettaglio (che va incontro all'esigenza delle pubbliche amministrazioni di disporre di norme precise) comporta che ogni sia pure modesta esigenza di modifica (anche solo per effetto dell'esperienza o di cambiamenti tecnologici e organizzativi) si possa introdurre sempre ripercorrendo il lungo iter che porta all'emanazione del presente regolamento (è una normativa rigida, anche più della legge). Pertanto rimane la difficoltà di pervenire allo stesso tempo ad una normativa precisa e dettagliata e tuttavia flessibile nel tempo : senza voler tornare alla soluzione delle linee guida c'è da riflettere sulla possibilità che sussista un'autorità che emani una normativa tecnica (es in campo della progettazione e dell'esecuzione) previa consultazione degli stakeholders, più facilmente modificabile.

Infine l'emanazione di questo regolamento e il mantenimento allo stesso tempo di altre normative di attuazione richiederà un impegno ancora più deciso nel campo della formazione e dell'aggiornamento degli operatori.

Venendo ad un primo sommario esame dello schema trasmesso e anche con specifico riguardo a materie di interesse sindacale (per un verifica interna con le strutture territoriali e di settore) si può rilevare, con riferimento alle partizioni principali :

1.RUP

Si propone una normativa più asciutta ed essenziale rispetto alla Linea Guida Anac (vedi provvedimento 11 ottobre 2017 di aggiornamento della Linea Guida n.3) con cambiamenti impostazione e architettura, focalizzandosi sui compiti più di dettaglio rispetto a quelli indicati dal Codice e riconfermandone il ruolo di conduzione unitaria della procedura. In generale non ci sono osservazioni

Si segnala al riguardo positivamente all'articolo 4, comma 4 lettere b) ed e) l'indicazione di compiti di interesse sindacale da sottoporre a verifica: controllo che l'esecutore corrisponda al subappaltatore i costi della sicurezza relativi alle prestazioni affidate in subappalto senza ribasso; RUP come responsabile dei lavori ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e la salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro

2. Procedure sottosoglia

Anche in questo caso si introducono disposizioni più sintetiche rispetto alla Linea Guida Anac (Delibera 1 marzo 2018 n.206 del 2018) ó della quale si riprendono alcuni contenuti con un'architettura diversa - su alcuni aspetti delle procedure sottosoglia ; si segnala positivamente al riguardo una disciplina elastica rispetto alla rotazione degli inviti e degli affidamenti (che può essere applicata per fasce e settori e che tiene conto di alcune fattispecie (in casi eccezionali ó motivatamente - può essere reinvitato l'affidatario data una particolare struttura del mercato e un'effettiva assenza di alternative ó fermo restando un alto grado di soddisfazione e la competitività del prezzo; in altri casi di particolare struttura del mercato e di caratteristiche del fabbisogno ó sempre motivatamente - si possono anche reinvitare i soggetti già invitati e non affidatari).

In relazione alle norme proposte si evidenzia la questione della formazione anche sottosoglia delle Commissioni giudicatrici.

Come è noto con lo Sbloccacantieri si è sospeso fino al 31 dicembre 2020 l'obbligo di nominare anche sottosoglia componenti delle Commissioni iscritti all'Albo presso l'Anac: in presenza di questa incertezza e in caso di riattivazione dell'obbligo il regolamento potrebbe fare un generico richiamo ad una nomina in base alle norme vigenti del Codice.

Inoltre lo Sbloccacantieri ha reintrodotta sottosoglia la fattispecie peraltro ben nota delle indagini di mercato mentre nel Codice all'articolo 66 si introduce la fattispecie analoga delle consultazioni preliminari : oltre ad un chiarimento potrebbe essere utile richiamare anche sottosoglia la norma di cui all'articolo 66 comma 2 relativa alla possibilità per le SA di acquisire consulenze, relazioni e documentazione tecnica da parte di esperti, di operatori di mercato e di autorità indipendenti

3. Progettazione

Con le norme di cui alla Parte II, Titolo I, Capo I, si introduce la normativa di dettaglio sui diversi livelli di progettazione, rendendo tra l'altro finalmente del tutto azionabile dalle stazioni appaltanti (SA) il progetto di fattibilità tecnico economica, che rappresenta una delle maggiori novità del Codice (potendosi anticipare ad un primo livello tutte le questioni essenziali relative alla realizzazione dell'opera, con benefici per le fasi successive). Nel testo trasmesso si definiscono i documenti preliminari di competenza dell'amministrazione (quadro esigenziale ó QE - e documento di indirizzo della progettazione ó DIP). Si riprendono contenuti di una schema di decreto MIT in materia predisposto e mai emanato.

In primo luogo si segnala il problema che tale normativa rientra nella Parte II che riguarda i contratti pubblici nei soli settori ordinari, quindi occorre capire se e come queste norme si applicheranno ai settori speciali.

In secondo luogo si tratta di una normativa minuta, che prevede una serie complessa di documenti e adempimenti per ogni livello di progettazione e che astrattamente si applicano ad ogni intervento, anche di scarsa rilevanza. Correttamente pertanto lo stesso schema di regolamento ad ogni passaggio ricorda che le SA, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, del Codice, possono indicare le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per ogni fase, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento.

Tuttavia, considerato che le SA, soprattutto quelle più sguarnite di personale tecnico, potrebbero avere difficoltà ad operare scelte autonome (con il connesso carico di responsabilità), ci si chiede se non si poteva intervenire in sede di regolamento già prevedendo a regime adempimenti e documenti semplificati ad esempio per la manutenzione ordinaria, in modo da accelerare i relativi interventi.

Peraltro si ricorda al riguardo che lo sbloccacantieri all'articolo 1, comma 6, ha previsto che fino al 31 dicembre 2020 la manutenzione ordinaria e parte di quella straordinaria può essere affidata senza progetto esecutivo con il solo progetto definitivo con relazione generale, elenco prezzi unitari e computo metrico estimativo, piano di sicurezza e coordinamento. Si ricorda altresì che con specifico decreto si deve definire (art.23 comma 3-bis del Codice, in un primo tempo abrogato dal decreto n.32, abrogazione poi eliminata in sede di conversione) una normativa ad hoc per una progettazione semplificata della manutenzione di piccola entità (dato che la norma sul regolamento è successiva al Codice non si poteva inserire in questo testo?). Appare poi opportuno per eliminare equivoci un richiamo alla perdurante vigenza delle disposizioni attuative in materia di modellazione elettronica della progettazione (BIM) (decreto MIT 1 dicembre 2017, n.560 in attuazione dell'articolo 23, comma 13 del Codice) e forse inserire norme che promuovessero la digitalizzazione degli admpimenti.

Si segnalano come norme importanti e positive e tuttavia da approfondire in ambito sindacale gli articoli:

43 (piani di sicurezza: documento complementare al progetto esecutivo che disciplina l'organizzazione del lavoro più idonea per prevenire i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori per ogni cantiere anche temporaneo e mobile);

44 (calcolo dell'incidenza della manodopera per diverse categorie di lavorazione assumendo il costo del lavoro ai sensi dell'articolo 23, comma 16 del Codice ó tabelle del Ministero del Lavoro recanti i valori economici definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro);

49 (capitolato speciale d'appalto: prevede al comma 3 controlli sui cantieri e al comma 4 l'obbligo di un piano di qualità delle costruzioni e delle installazioni)

4. Verifica della progettazione

Si tratta delle norme che disciplinano le procedure e i soggetti incaricati della verifica della progettazione ó tra cui gli Organismi di ispezione - nonché le procedure di affidamento, le responsabilità e le garanzie : nel loro dettaglio si tratta di disposizioni necessarie e opportune per l'efficacia e la sicurezza degli interventi. Si riprendono in larga misura i contenuti del DPR 207 del 2010,

Si segnala all'articolo 56, comma 1 lettera d), laddove si parla di verifica del rispetto da parte della soluzione progettuale di norme e prescrizioni relative alla sicurezza delle persone connessa agli impianti tecnologici, all'igiene alla salute e al benessere delle persone, l'opportunità di citare espressamente i lavoratori delle imprese esecutrici.

5. Società di attestazione e sistema di qualificazione

Si tratta delle norme che regolano l'attività delle Società di attestazione (Soa), i requisiti delle stesse, la vigilanza dell'Anac e il sistema di qualificazione e complessivamente la qualificazione degli operatori economici (con i requisiti relativi a lavori sopra e sotto la soglia dei 150.000 euro, i requisiti per le opere specialistiche ecc.) compresi i soggetti consorziati e i contraenti generali. Si tratta di una normativa molto tecnica, largamente ripresa dal Dpr 207 del 2010 e cruciale per garantire la partecipazione di operatori correttamente qualificati alle procedure di affidamento dei lavori.

Si segnalano in particolare come norme positive ma da approfondire (allo scopo di garantire l'attività di operatori che non siano óscatole vuoteö) gli articoli:

74, comma 1, lettera g) (circa la verifica da parte delle Soa dell'adoneità delle attrezzature e delle risorse umane impiegate presso l'impresa a garantirne la capacità esecutiva con riferimento a specifiche categorie e classifiche);

75 (sulle tariffe delle Soa, accogliendo positivamente la prevista riduzione per chi si iscrive alle prime classifiche e auspicando che la formula tariffaria nell'allegato E - non disponibile - sia in generale incentivante per le PMI);

80 (si introducono le classifiche per limiti di importo che passano da 10 a 12: si sarebbero potute ridurre a scopo di semplificazione?);

81 (in materia di valenza della certificazione dei sistemi di gestione della qualità, verificando se possano riguardare anche l'organizzazione del lavoro, il trattamento e la formazione dei lavoratori) ;

82 (per la verifica dei requisiti tecnico-organizzativi per effetto dello Sbloccacantieri si tiene conto degli ultimi 15 anni ó tempo molto lungo, forse si poteva prevedere comunque l'effettuazione almeno di un lavoro negli ultimi 5. Si prevede la verifica dei requisiti assumendo

un costo totale del personale dipendente non inferiore al 15% dell'importo lavori : è ancora una misura congrua?) ;

86 (in materia di verifica dei requisiti speciali relativi alle capacità tecniche e professionali si valuta l'adeguatezza dell'organico medio annuo : costo del personale dipendente non inferiore al 15% della cifra d'affari in lavori, di cui il 40% per personale operaio ovvero un costo non inferiore al 10% della cifra d'affari in lavori con l'80 % per personale tecnico laureato o diplomato. Sono ancora misure adeguate?) ;

88 (per appalti integrati occorrono requisiti comprensivi di staff tecnico di progettazione con tecnici assunti a tempo indeterminato e a tempo pieno ovvero progettisti associati);

89 (sono previsti in taluni casi incrementi convenzionali premianti della cifra d'affari: occorrerebbe pensare possibili incrementi legati alla qualificazione del personale)

Si fa presente che in queste norma sulla qualificazione non viene citato e utilizzato il rating di impresa di cui all'articolo 83, comma 10 dall'iter travagliato con riguardo alla normativa Anac.

Altre osservazioni riguardano i requisiti per partecipare alle gare per le concessioni - art.101 (in questo caso rilevano i lavori eseguiti negli ultimi 5 anni : non c'è troppo squilibrio rispetto alle altre procedure dove si prendono in esame i lavori degli ultimi 15 anni?);

103 (norma assolutamente opportuna ma da verificare, riguardante la non decadenza della qualificazione dell'operatore economico sottoposto alla misura della straordinaria e temporanea gestione ó art 32, comma 10 dl 90 del 2014 - anche se solo per la prosecuzione dell'esecuzione del contratto oggetto di commissariamento) ;

104-108 (qualificazione con atti di trasformazione aziendale, norme da verificare) ;

109-110 (controllo sugli avvalimenti: norme molto opportune per evitare abusi. Al riguardo è effettivamente possibile avvalersi di certificazioni di qualità verificando che siano messe a disposizione quelle risorse e quell'apparato organizzativo da parte dell'impresa ausiliaria che possono giustificare il possesso di requisiti di qualità?)

6. Sistemi di realizzazione dei lavori e selezione delle offerte negli appalti, concessioni e PPP

Si tratta di norme varie relative ad appalti, concessioni e partenariati pubblici e privati e che riguardano anche la selezione delle offerte e la redazione dei contratti, che riguardano anche il soprasoglia.

Non ci sono particolari osservazioni , salvo l'opportunità di richiami in sede di esame delle offerte all'articolo 95, comma 10 del Codice (evidenziare nell'offerta economica il costo della manodopera e gli oneri aziendali per gli adempimenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro) e alla verifica delle offerte anomale anche con riguardo all'articolo 97, comma 6 (non sono ammesse giustificazioni in relazione ai trattamenti salariali minimi inderogabili o agli oneri di sicurezza di cui al piano di sicurezza e coordinamento)

7.Esecuzione dei lavori

Si tratta delle norme sulla direzione lavori, sulle diverse funzioni in sede di esecuzione, sulla diverse fasi dell'esecuzione, sulla contabilità dei lavori, sui collaudi e sulle verifiche di conformità. Si tratta di norme molto tecniche, rispetto alle quali andrebbe evidenziato in

relazione se e quali sono i cambiamenti sostanziali rispetto al DPR 207 del 2010 e al recente decreto 7 marzo 2018, n.49.

Premesso che sarebbe opportuno invertire il Capo I e Capo II del Titolo VII per un ottenere un discorso filato sull'esecuzione si formulano le seguenti osservazioni (ovvero si segnalano per una verifica) agli articoli:

126 (al comma 7 da verificare se l'indicazione del contratto collettivo di riferimento si può desumere anche dall'archivio nazionale dei contratti di cui all'articolo 17 della legge n.936 del 1986; al comma 8 si parla di un progetto di assorbimento del personale che il candidato deve allegare all'offerta per assicurare il rispetto della clausola sociale di cui all'articolo 50 del Codice: dovrebbe contenere anche un'indicazione chiara della complessiva organizzazione del lavoro che si propone. Andrebbe accompagnato da richiami alla necessità che le SA indichino chiaramente nei bandi l'organizzazione del lavoro e il personale impiegato dal gestore uscente);

129 (negli schemi dei contratti di concessione e PPP si prevede espressamente il rispetto delle regole per i subappalti);

138 (si prevede che nella definizione di capitolati e contratti le SA possano perseguire esigenze sociali anche con protocolli d'intesa con organizzazioni sindacali e imprenditoriali) ;

144 (affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione sulla base del progetto di fattibilità: tale facoltà potrebbe essere esercitata fino al 31 dicembre 2020 secondo lo sbloccacantieri e comunque sussistono dubbi per gli appalti dei lavori atteso che il comma 1-bis dell'articolo 59 parla di appalto integrato sulla base del progetto definitivo);

149 (verifica del rispetto di obblighi da parte dell'esecutore e del subappaltatore attraverso verifiche in cantiere, il controllo delle diverse prestazioni, la registrazioni di eventuali contestazioni e la segnalazione al RUP di tutte le violazioni dell'articolo 105 del Codice sul subappalto, indicazione al RUP degli elementi per la certificazione dei crediti dei subappaltatori in caso di procedure concorsuali, di cui all'art.47, comma 1-ter del dl 34 del 2019, convertito dalla legge 58 del 2019)

Si segnala altresì che non sono presenti norme specifiche sull'ufficio della direzione lavori e su direttori operativi e di cantiere.

Nel segnalare inoltre che è incompleta la norma di cui al comma 3 dell'articolo 164, si chiede di valutare eventuali semplificazioni agli adempimenti e ai documenti contabili di cui agli articoli 157-168 tenendo conto dell'uso delle piattaforme informatiche (al riguardo occorre verificare se è sempre possibile usare formati aperti non proprietari come richiesto dalla norma), anche eventualmente alzando la soglia per contabilità semplificata fissata a 40.000 euro : inoltre si segnala che all'articolo 167 comma 1 sembra che l'uso di piattaforme informatiche sia inderogabile, poi invece al comma 2 indirettamente si ammette una deroga congruamente motivata.

Con riguardo ai collaudi, occorre far presente che nell'articolo 102, comma 6 del Codice si parlava di un albo dei collaudatori che dovesse essere previsto con la normativa attuativa dell'articolo stesso, che ora è rappresentata dal regolamento : tuttavia nello schema non è previsto il predetto albo. E' positivo che la relazione generale nel certificato di collaudo riguardi anche i subappalti (art. 182, comma 1, lettera b) n.17). Si segnala l'opportunità che all'articolo **190** in materia di certificato di regolare esecuzione, per individuare le opere per le quali esso può

sostituire il certificato di collaudo di un'indicazione in positivo anziché per esclusione, peraltro anche con doppie negazioni.

8 Lavori sui beni culturali (norme da scrivere)

9. Affidamento dei servizi di architettura ingegneria e sui servizi tecnici annessi

Si tratta di disposizioni relative all'affidamento dei predetti servizi, ai requisiti degli operatori e alla verifica dei medesimi, ai concorsi di idee e di progettazione, alle penali, alle gare per i servizi alle responsabilità e alle garanzie.

Si segnalano anche ai fini di una verifica gli articoli :

223 (è positivo che nelle gare per la progettazione si valuti con priorità la presentazione di progetti anche con un professionista giovane, abilitato da meno di 5 anni);

225 (in relazione ai compensi e ai possibili ribassi sulle tariffe professionali occorrerebbe comprendere come evitare offerte anomale);

226 (positivo che in sede di valutazione dei requisiti si considerino i servizi degli ultimi 10 anni ó considerati i 15 validi per l'esecuzione dei lavori ó ciò dovrebbe valere anche al comma 2 della norma);

231 e 232 (occorre chiarire se si deve applicare in materia di garanzie l'articolo 103 del Codice sulla garanzia definitiva ó vedi articolo 231 - oppure se la polizza di cui all'articolo 232 è sostitutiva di quella di cui all'articolo 103 del Codice) ;

233 (norma positiva sulla polizza di assicurazione che la SA deve stipulare per il progettista interno)

10. Contratti di forniture e servizi

Si tratta di norme in materia di progettazione, requisiti di partecipazione alle gare, di sistemi di realizzazione e selezione delle offerte con particolare riguardo a sistemi telematici e aggregati, di esecuzione e verifica di conformità per procedure relative a servizi e forniture.

Non ci sono particolari osservazioni salvo all'articolo 245 (chiarire meglio i sistemi di apprendimento automatico per il controllo delle procedure telematiche) ; da verificare gli articoli **249** (norma positiva sul controllo del rispetto degli obblighi in materia di lavoro) e **251** (norma positiva sul controllo dei subappalti, da verificare),

11. Disposizioni transitorie

Si segnala la complessità di tali disposizioni soprattutto ai fini dell'applicazione da parte delle SA. Come ultima notazione particolare si segnala l'opportunità di verificare all'articolo 271, commi 1, 2 e 3 la congruità del richiamo alle Parti I e II

