



CONFINDUSTRIA  
ASSOIMMOBILIARE

**Schema di decreto legislativo recante Codice  
dei contratti pubblici**

VIII Commissione Ambiente  
Camera dei Deputati

30 gennaio 2023

## PREMESSE

Confindustria Assoimmobiliare rappresenta la filiera degli investitori e degli operatori del settore immobiliare attivi in Italia. I suoi Soci includono investitori istituzionali (quali società di gestione del risparmio, fondi immobiliari, compagnie assicurative, istituti bancari, società immobiliari quotate e non quotate), primari developer italiani e internazionali, società pubbliche che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, società dei servizi immobiliari, dei servizi legali e della consulenza al real estate, studi di ingegneria e di architettura. L'esperienza maturata dai Soci interessa tutti i grandi progetti di rigenerazione urbana sviluppati in Italia negli ultimi anni, in un dialogo continuo con le Amministrazioni pubbliche a tutti i livelli di governo del territorio.

Il presente documento intende rappresentare un quadro del rapporto che intercorre tra soggetti pubblici e investitori privati nell'ambito dei rapporti contrattualistici legati agli appalti nel contesto del mercato immobiliare, alla luce dell'approvazione e all'esame in Parlamento del Nuovo Codice dei Contratti pubblici.

A tal proposito, si noti che nei prossimi anni il settore immobiliare sarà interessato da una profonda trasformazione, anche in considerazione degli obiettivi di rinnovamento del parco esistente e della necessità di interventi che possano, quantomeno in parte, auto-sostenersi. In tal senso, gli investitori istituzionali rappresentano soggetti che possono contribuire in maniera attiva ai progetti di rigenerazione urbana, sia in partenariato con il pubblico, sia autonomamente con opere di urbanizzazione.

Nel dettaglio del grande novero degli appalti, il settore delle costruzioni - pubblico e privato - soffre da tempo di una cronica inadeguatezza legata al rispetto dei tempi e dei costi. Tale criticità è dovuta principalmente alla qualità progettuale che genera inefficienza e mancanza di garanzie per quanto riguarda i rischi di tipo tecnico, economico e finanziario dell'intero processo realizzativo. La principale problematica, oltre alla mancanza sistematica di contratti *standard* chiari e trasparenti, risiede infatti nella circostanza che, nella maggior parte dei casi, le iniziative sono caratterizzate da progettazioni molto carenti che non possono in alcun modo definirsi esecutive e, di conseguenza, risultano di fatto non cantierabili. Appare evidente che il prezzo da pagare derivante da questa situazione è costituito da introduzioni di varianti in corso d'opera, che inesorabilmente generano aumento di costi e allungamento dei tempi, oltre all'avvio di contenziosi e alla creazione di un clima di sfiducia tra Committente e Impresa esecutrice.

## PROPOSTE

### 1. AMBITO DI APPLICAZIONE DEL CODICE

Per quanto riguarda le opere realizzate a cura e spese del soggetto privato, l'articolo 56 dello Schema di decreto esclude espressamente - per quanto riguarda i soli settori ordinari - l'applicazione delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici. Inoltre, rispetto a questa categoria di opere pubblica, è importante sottolineare un'altra disposizione contenuta nella Prima parte (art. 13 co. 2) che stabilisce che *"le disposizioni del codice non si applicano ai contratti esclusi, ai contratti attivi e ai contratti a titolo gratuito, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno economico, anche indiretto"*.

### Obiettivo

Sul punto, e più in generale sull'ambito di applicazione del Codice, sono a nostro avviso auspicabili tre modifiche:

- Specificare il comma 7 dell'articolo 13 come segue:

7. "Le disposizioni si applicano, altresì, all'aggiudicazione titolo abilitativo, che assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso, ai sensi dell'articolo 16, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dell'articolo 28, comma 5, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero eseguono le relative opere in regime di convenzione, **eccezione fatta per l'esecuzione di opere pubbliche o di interesse pubblico per le quali non è previsto lo scomputo degli oneri di urbanizzazione o di altri contributi dovuti alla pubblica amministrazione che sono realizzate a totale cura e spesa del soggetto privato. Per queste opere le disposizioni del codice non si applicano ai sensi del comma 2 del presente articolo. L'allegato I.12 individua le modalità di affidamento delle opere di urbanizzazione a scomputo del contributo di costruzione.**"
- Richiamare espressamente la disposizione prevista dall'articolo 13 comma 2 (di esclusione dell'ambito di applicazione del codice) all'interno dell'articolo 56 per quanto riguarda i settori ordinari. In questo caso si avrebbe **"Ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Codice, le disposizioni del Codice relative ai settori ordinari non si applicano anche al caso in cui un'amministrazione pubblica stipuli una convenzione con la quale un soggetto pubblico o privato si impegni alla realizzazione, a sua totale cura e spesa e previo ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni, di un'opera pubblica o di un suo lotto funzionale o di parte dell'opera prevista nell'ambito di strumenti o programmi urbanistici fermo restando il rispetto degli articoli 94, 95 e 98"**.
- All'Allegato I.1, laddove vengono definiti i "contratti a titolo gratuito", ovvero quelli "in cui l'obbligo di prestazione o i sacrifici economici direttamente previsti nel contratto gravano solo su una o alcune delle parti contraenti", appare opportuno specificare (anche a titolo esemplificativo) che sono **"contratti a titolo gratuito quelli che riguardano la realizzazione, in attuazione degli strumenti urbanistici generali o attuativi comunque denominati, di opere e interventi non previsti a scomputo del contributo di costruzione, qualificabili come dotazioni qualitative aggiuntive"**.

## **2. SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI**

Nello schema del nuovo Codice il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti è disciplinato dai seguenti articoli:

- Articolo 62 - Aggregazioni e centralizzazione delle committenze;
- Articolo 63 - Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza;
- Allegato II.4 - Qualificazioni delle stazioni appaltanti che per la relativa regolamentazione rinvia alla deliberazione di ANAC del 28 settembre 2022, n. 441, per le **"Linee guida per l'attuazione anche a fasi progressive - del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre a base del nuovo sistema di qualificazione che sarà"**

*reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici”.*

In particolare, la disciplina sul sistema di applicazione si attua a tutte le stazioni appaltanti intese come “qualsiasi soggetto, pubblico o privato, che affida contratti di appalto di lavori, servizi e forniture e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice”, mentre restano invece esclusi dal campo di applicazione del sistema **le imprese pubbliche e i soggetti privati titolari di diritti speciali o esclusivi quando svolgono una delle attività previste dagli articoli da 146 a 152** (settori speciali quali energia, acqua, trasporto, porti e servizi postali).

Questa impostazione rischia, tuttavia, di rendere più gravose le procedure di affidamento dei lavori pubblici per la realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo del contributo di costruzione, assunte in via diretta dai soggetti privati, titolari di permesso di costruire o di un altro titolo abilitativo. Nel momento in cui siano i soggetti privati (come accade molto spesso nella prassi) ad occuparsi della gara per la selezione dell'affidatario di questi lavori, gli stessi soggetti privati non potrebbero effettuare la procedura senza la specifica qualificazione di stazione appaltante richiesta in relazione all'oggetto dell'appalto.

Inoltre, le citate Linee Guida dell'ANAC sul sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti prevedono che le stesse non si applichino agli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e ai soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del codice.

#### Obiettivo

Con l'osservazione si propone quindi di specificare all'articolo 62, comma 17 (Aggregazione e centralizzazione delle committenze) dello schema del Codice, che dall'applicazione dell'articolo **sono esclusi i soggetti privati tenuti all'applicazione del codice stesso.**

### **3. VERIFICA DI CONFORMITÀ TECNICA, AMMINISTRATIVA ED ECONOMICO-FINANZIARIA, E CONTRATTUALE DELLA PROPOSTA DI PPP**

Si ritiene che uno strumento fondamentale per il monitoraggio dei rischi sia quello di prevedere, in caso di forme di Partenariato Pubblico Privato, l'adozione di un processo di verifica che integri i contenuti tecnici già previsti per la verifica preventiva della progettazione (ex art. 26 D.Lgs. 50/2016) con controlli specifici riferiti al Piano Economico-Finanziario (PEF) e alla Contrattualistica, intesa come strumento prima per l'allocazione dei rischi e poi per la loro gestione.

In tale scenario, gli Organismi di Ispezione di Tipo A accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020 garantiscono la propria indipendenza rispetto a tutti gli attori del processo, ciascuno portatore di propri specifici interessi. Tali soggetti costituiscono un organo tecnico altamente specializzato, organizzato e multidisciplinare che, sin dalle primissime fasi di definizione del quadro esigenziale dell'intervento, consentendo alle Stazioni Appaltanti e ai soggetti Proponenti di accompagnare in modo imparziale e terzo l'intero processo realizzativo sino al monitoraggio in corso di realizzazione e gestione dell'opera. Tale soggetto dovrà essere incaricato dal Proponente attraverso una procedura di gara trasparente che ne valuti l'esperienza, la capacità tecnica e l'organizzazione multidisciplinare, in quanto dovrà prendere in considerazione **aspetti ambientali, sociali, tecnici, economico-finanziari, di rispetto normativo, contrattuali** e quant'altro necessario per potere supportare efficacemente l'Ente

interessato nella definizione di pubblico interesse, rilasciando in tal senso una *Attestazione di conformità* della Proposta di Partenariato Pubblico-Privato.

Tale attività verrebbe sicuramente apprezzata anche da Investitori, Enti Finanziatori e Assicuratori, e potrebbe essere fatta valere anche in termini di garanzia riguardo al corretto utilizzo e rispetto delle condizioni poste per l'ottenimento dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

#### Obiettivo

La proposta mira a velocizzare il processo di valutazione e approvazione delle proposte di PPP, attraverso l'introduzione di una figura terza ed esperta che, assumendo il ruolo di garante, possa contribuire con competenza, imparzialità e trasparenza al miglioramento della qualità delle opere valorizzando il lavoro di Proponenti, Committenti, Progettisti e Imprese creando altresì un clima positivo di fiducia e di collaborazione fra le parti.

#### **4. VERIFICA INDIPENDENTE DELLA PROGETTAZIONE E ALTA SORVEGLIANZA IN CORSO D'OPERA**

Al fine di promuovere concretamente il miglioramento della qualità progettuale e delle opere attraverso la diffusione in termini di *best practice* della cultura del controllo indipendente, quale metodo di *Risk Management* nello sviluppo, realizzazione e gestione di un'opera, Confindustria Assoimmobiliare propone che lo stesso soggetto incaricato di asseverare la Proposta di PPP (Organismo di Ispezione di Tipo A accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020) svolga un ***puntuale controllo e monitoraggio tecnico, economico e finanziario che assicuri all'Ente interessato il corretto sviluppo della progettazione e della realizzazione dell'opera***, garantendo così il raggiungimento degli obiettivi di rispetto dei tempi, dei costi e della qualità previsti contrattualmente.

#### Obiettivo

Il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) dell'Ente può avere così a disposizione una struttura di supporto riconosciuta a livello nazionale e internazionale grazie all'accreditamento UNI CEI EN ISO/IEC 17020, con lo scopo di assistere, tra l'altro, l'Amministrazione pubblica nel processo di verifica per il rispetto del principio *Do No Significant Harm* (DNSH).



Silvia Maria Rovere  
Presidente Assoimmobiliare

#### **CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE**

Fin dalla sua fondazione nel 1997, Confindustria Assoimmobiliare rappresenta la filiera degli investitori e degli operatori del settore immobiliare attivi in Italia. I suoi Soci includono investitori istituzionali (quali società di gestione del risparmio, fondi immobiliari, compagnie assicurative, istituti bancari, società immobiliari quotate e non quotate), primari developer italiani e internazionali, società pubbliche che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, società dei servizi immobiliari, dei servizi legali e della consulenza al real estate, studi di ingegneria e di architettura. Aderiscono inoltre a Confindustria Assoimmobiliare anche fondazioni, enti e istituzioni con interessi riconducibili al mercato immobiliare per affinità, complementarità o raccordo economico.

Confindustria Assoimmobiliare ha come scopi principali il sostegno alla crescita del settore immobiliare, nella consapevolezza del ruolo rilevantisimo del settore nello sviluppo economico complessivo del Paese; la creazione di un contesto favorevole agli investimenti dei propri Associati e all'attrazione di capitali nazionali e internazionali per lo sviluppo del territorio e la rigenerazione urbana; la rappresentanza e la tutela degli interessi dell'industry presso gli stakeholder istituzionali; la promozione dei principi per l'investimento immobiliare sostenibile e responsabile (SRPI) e dei principi Environmental Social e Governance (ESG); il supporto alla transizione green e digital del patrimonio immobiliare pubblico e privato; la promozione della trasparenza del mercato e della reputazione degli operatori immobiliari; la formazione di risorse professionali qualificate a servizio del settore immobiliare.

#### **CONTATTI**

##### **Confindustria Assoimmobiliare**

Via IV Novembre 114 – 00187 Roma

Via S. Maurilio 25 – 20123 Milano

Tel. +39 06 3212271

Mail [assoimmobiliare@assoimmobiliare.it](mailto:assoimmobiliare@assoimmobiliare.it)

Web [www.assoimmobiliare.it](http://www.assoimmobiliare.it)

LinkedIn [www.linkedin.com/company/associazione-assoimmobiliare](https://www.linkedin.com/company/associazione-assoimmobiliare)