

Camera dei Deputati

Legislatura 19
ATTO CAMERA

Sindacato Ispettivo

RISOLUZIONE IN COMMISSIONE : 7/00247
presentata da **MILANI MASSIMO** il **02/08/2024** nella seduta numero **339**

Stato iter : **IN CORSO**

Atti abbinati :

Atto **7/00220** abbinato in data **05/08/2024**

Atto **7/00229** abbinato in data **05/08/2024**

Atto **7/00234** abbinato in data **05/08/2024**

COFIRMATARIO	GRUPPO	DATA FIRMA
FOTI TOMMASO	FRATELLI D'ITALIA	02/08/2024
MATTIA ALDO	FRATELLI D'ITALIA	02/08/2024
BENVENUTI GOSTOLI STEFANO MARIA	FRATELLI D'ITALIA	02/08/2024
IAIA DARIO	FRATELLI D'ITALIA	02/08/2024
LAMPIS GIANNI	FRATELLI D'ITALIA	02/08/2024
ROSSI FABRIZIO	FRATELLI D'ITALIA	02/08/2024
SILVESTRI RACHELE	FRATELLI D'ITALIA	02/08/2024

Assegnato alla commissione :

VIII COMMISSIONE (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

Fasi dell'iter e data di svolgimento :

DISCUSSIONE CONGIUNTA IL 05/08/2024

RINVIO AD ALTRA SEDUTA IL 05/08/2024

AUDIZIONE INFORMALE IL 05/08/2024

AUDIZIONE INFORMALE IL 06/08/2024

TESTO ATTO

Atto Camera

Risoluzione in commissione 7-00247

presentato da

MILANI Massimo

testo di

Venerdì 2 agosto 2024, seduta n. 339

La VIII Commissione,

premessi che:

la legge 21 giugno 2022, n. 78, recante «Delega al Governo in materia di contratti pubblici», prevede, al comma 4 dell'articolo 1, che entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto o dei decreti attuativi della legge, il Governo può apportare ad essi le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi;

con riferimento al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante «Codice dei contratti pubblici dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78», entrato in vigore dal 1° aprile 2023, sono state evidenziate difficoltà applicative e interpretative, nonché interventi di autorità terze e dell'unione europea che ne rendono più complessa l'applicazione o impongono la necessità di una modifica;

all'articolo 60, quanto alla revisione prezzi, pur essendo prevista come obbligatoria, essa risulta fortemente depotenziata in quanto ancorata a soglie di alea eccessive, peraltro non presenti nelle analoghe norme previste dalle principali legislazioni nazionali e internazionali in materia;

in particolare poi per contratti di forniture e servizi di durata pluriennale ad esecuzione continuata o periodica, sarebbe opportuno prevedere l'obbligo di avviare una apposita istruttoria da parte della stazione appaltante volta a verificare, in contraddittorio, la presenza delle circostanze necessarie sulla scorta di quanto era previsto dall'articolo 44 della legge n. 724 del 1994 (poi articolo 115 del decreto legislativo n. 163 del 2006): «Tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo. La revisione viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili della acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati di cui al comma 6»;

all'articolo 50, per i lavori di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria (5,3 milioni di euro), si generalizza l'uso della procedura negoziata, con invito a 5 (fino ad un milione di euro) o 10 (oltre un milione) operatori, rendendo peraltro possibile l'utilizzo delle procedure di gara «ordinarie» – aperte o ristrette – sopra 1 milione di euro. Tuttavia, essendo la procedura negoziale una procedura a concorrenza ridotta, al fine di evitare un eccessivo vulnus al mercato, sarebbe necessario abbassare fino a 2-3 milioni di euro la soglia entro la quale le stazioni appaltanti possano ricorrervi in via ordinaria, prevedendo oltre tale soglia forme di maggiore partecipazione e trasparenza;

all'articolo 54, la disciplina relativa alla determinazione della soglia di anomalia delle offerte dovrebbe essere formulata in modo tale da impedire eventuali fenomeni collusivi e garantire offerte equilibrate;

all'articolo 31 dell'Allegato I.7, l'entità delle spese generali è stata confermata in «una percentuale variabile dal 13 per cento al 17 per cento, a seconda della natura ed importanza dei lavori», senza attualizzare le stesse percentuali, che rimangono invariate da oltre 40 anni, ossia dall'entrata in vigore della legge n. 741 del 1981; ciò, senza considerare che il settore degli appalti, in tale arco temporale, è stato completamente stravolto e sono state introdotte norme e procedure che hanno comportato un incremento esponenziale dei costi non produttivi (costituenti le spese generali) rispetto ai costi di produzione diretta e che rendono imprescindibile adeguare le dette percentuali;

all'articolo 18, viene disposto che i capitolati e il computo metrico estimativo fanno parte integrante del contratto. Tuttavia, all'Allegato I.7 (articolo 31), viene previsto che, nel caso di lavorazioni da contabilizzare a corpo, il computo metrico estimativo riporta soltanto il prezzo a corpo; al solo fine di pervenire alla determinazione di ciascun prezzo a corpo, è redatto un distinto elaborato, non facente parte del computo metrico estimativo, redatto con le stesse modalità del computo metrico estimativo. Tale formulazione impedisce all'impresa di formulare un'offerta che sia adeguata alle opere da realizzare, aumentando il rischio di contenzioso in fase esecutiva e, quindi, di rallentare il processo realizzativo delle opere;

tra i criteri della legge delega 21 giugno 2022, n. 78 è prevista alla lettera n) dell'articolo 1, comma 2, la razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione, al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe, individuando le fattispecie che configurano l'illecito professionale. In attuazione del suddetto criterio, la fattispecie escludente del grave illecito professionale dovrebbe essere ricondotta all'interno di limiti più contenuti, precisi e certi, riducendo l'indeterminatezza e la genericità che ha dato luogo nel tempo ad ampio contenzioso;

è necessario valorizzare negli affidamenti di lavori pubblici gli elementi qualitativi dell'offerta e individuare criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici evitando ogni formula matematica che finisca per premiare i ribassi più alti, creando concorrenza esclusivamente sul prezzo. L'individuazione di un tetto massimo al punteggio economico (entro il limite del 10 per cento) evita il rischio che le stazioni appaltanti trasformino il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in quello del massimo ribasso mascherato, attribuendo rilevanza determinante alla componente prezzo; all'articolo 104, è altresì necessario eliminare la possibilità di ricorrere all'avvalimento cosiddetto premiale, in cui il prestito delle risorse è diretto ad ottenere un punteggio più elevato e non invece il prestito dei requisiti di capacità mancanti;

occorre evitare che la totale estromissione dall'obbligo di esternalizzazione dei concessionari operanti nei settori speciali comporti la sottrazione al mercato di una quota considerevole di lavori anche in assenza di qualsiasi confronto concorrenziale avvenuto «a monte». Inoltre, occorre altresì confermare, in linea con i principi eurocomunitari, che la quota di esternalizzazione a carico dei concessionari autostradali sia analoga a quella prevista dall'articolo 186 per i settori ordinari, ossia tra il 50 per cento e il 60 per cento;

l'articolo 120 del decreto legislativo n. 36 del 2023, che regola l'istituto delle varianti, riproduce i principali contenuti dell'articolo 106 del decreto legislativo n. 50 del 2016 che ha rappresentato una delle norme più complesse e di difficile attuazione dell'intero Codice, al punto di aver fortemente limitato, se non addirittura bloccato in alcuni casi, il ricorso alle stesse, con l'effetto di rallentare ulteriormente il processo realizzativo delle opere. Il testo andrebbe quindi migliorato e semplificato;

all'articolo 141, occorre inoltre ripristinare nei settori speciali l'applicazione obbligatoria dell'istituto dell'anticipazione del prezzo contrattuale;

all'articolo 125, occorre reintrodurre la soglia del 15 per cento rispetto all'importo contrattuale, di mancato pagamento da parte della stazione appaltante, a suo tempo prevista nel decreto legislativo n. 63 del 2006, al di sopra del quale è facoltà dell'appaltatore eccepire l'inadempimento dell'amministrazione; occorre altresì prevedere il premio di accelerazione in via obbligatoria (articolo 126);

all'articolo 225, occorre riprodurre la deroga contenuta nell'articolo 84, comma 12-bis del decreto legislativo n. 50 del 2016, che faceva salva la posizione dei direttori tecnici che – in conformità con le norme previgenti – alla data di entrata in vigore di quest'ultimo erano, ad esempio: architetti laureati, ma privi dell'abilitazione professionale; soggetti, che svolgevano tali funzioni nella stessa impresa già ante 2000;

affinché il collegio consultivo tecnico possa esplicare pienamente la sua funzione deflattiva del contenzioso, occorre introdurre alcuni correttivi, a partire dal tema dei costi; ciò, anche per i collegi già costituiti ed operanti alla data di entrata in vigore del nuovo Codice 36 del 2023, che peraltro dovrebbero seguire le previsioni dell'articolo 6 del decreto-legge n. 76 del 2020, vigente al momento della costituzione dei collegi stessi;

sul tema delle opere di urbanizzazione realizzate a scomputo della quota del contributo di costruzione relativa agli oneri di urbanizzazione e regolate in via generale dall'articolo 13, comma 7 e dall'Allegato I.12, occorre chiarire maggiormente che i soggetti privati che realizzano queste opere sono esclusi da qualsiasi obbligo connesso alla qualificazione delle stazioni appaltanti, come da sempre previsto a livello normativo. L'articolo 2, comma 2, dell'Allegato II.4, «Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza» stabilisce che «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 62, comma 17, del codice, il presente allegato non si applica agli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e ai soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del codice.». Anche per evitare interpretazioni errate della normativa, occorre in particolare che negli articoli 62 e 63 siano inserite delle previsioni specifiche volte ad escludere espressamente i soggetti che realizzano opere a scomputo non solo dagli obblighi inerenti alla qualificazione delle stazioni appaltanti, ma anche da qualsiasi obbligo di rivolgersi a stazioni appaltanti qualificate per lo svolgimento delle relative procedure di gara; sempre in tema di opere di urbanizzazione a scomputo, occorre prevedere modalità specifiche e semplificate di accreditamento per i privati nell'ambito del procedimento digitale di acquisizione della Cig;

all'articolo 11, comma 3, occorre chiarire che il principio di «equivalenza di tutele per i lavoratori» si applica esclusivamente con riferimento ai contratti collettivi nazionali e territoriali sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, a condizione che siano riferiti al medesimo settore del contratto indicato nel bando dalla stazione appaltante;

all'allegato I.7, articolo 3: «Documento di indirizzo alla progettazione», recante l'elenco delle indicazioni minime che devono essere contenute all'interno del DIP, con riferimento alla lettera v) relativa ai contratti di forniture, appare opportuno, al fine di perseguire l'obiettivo di approvvigionamento di materiali idonei a garantire il rispetto dei criteri ambientali minimi e i diritti dei lavoratori, ed in particolare di promozione delle forniture di materiali certificati da organismi verificatori accreditati di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2018/2067 della Commissione, l'inserimento di un'ulteriore specifica per le stazioni appaltanti che preveda l'assegnazione di un punteggio premiante per la conformità al criterio ambientale «Prodotti da costruzione che rientrano in un sistema di scambio delle emissioni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra», impegna il Governo

ad adottare, ai sensi del comma 4 dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, un decreto legislativo correttivo del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, valutando la possibilità di inserirvi le seguenti modificazioni:

a) in tema di revisione dei prezzi, a fissare opportune percentuali dell'importo complessivo del contratto come soglia oltre la quale scatta la revisione dei prezzi, che in caso di variazione dei prezzi in questa sede si propone siano pari al 2 per cento e il riconoscimento di una percentuale congrua, che in questa sede si propone pari al 90 per cento con riferimento alla variazione complessiva. Fermo restando che le revisioni si attivano al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva che determinano una variazione del costo dell'opera, della fornitura o del servizio, in aumento o in diminuzione, per i contratti di forniture e servizi ad esecuzione periodica o continuativa, la revisione viene operata annualmente sulla base di una istruttoria condotta dalla stazione appaltante aumentando o diminuendo i corrispettivi contrattuali in base agli indici sintetici ISTAT dei costi di costruzione, dei prezzi al consumo, di quelli alla produzione dell'industria e dei servizi e gli indici delle retribuzioni contrattuali orarie, con indice base quello della data di presentazione dell'offerta;

b) in tema di procedure di affidamento, ridurre la soglia entro la quale attuare la procedura negoziata senza bando, indicando importi inferiori alle soglie di rilevanza europea e metodi di calcolo dell'importo stimato degli appalti, che in questa sede si propone pari a 2,5 milioni di euro, prevedendo, oltre tale soglia, l'obbligo di invitare tutti i soggetti che abbiano manifestato interesse. Inoltre, sarebbe opportuno prevedere quale meccanismo obbligatorio di selezione nelle procedure negoziate il ricorso ad elenchi costituiti annualmente dalle committenti e organizzati per fasce di importo e di categorie;

c) introdurre nuovi metodi per la determinazione della soglia di anomalia negli atti di gara, rendendo la scelta del sistema utilizzato non prevedibile; aumentando gli elementi di variabilità, per impedire eventuali condizionamenti, e puntando su metodi equilibrati, che, da un lato, evitino situazioni di eccessivo ribasso, e, dall'altro lato, non precludano la presentazione di offerte economicamente convenienti anche per l'amministrazione;

d) procedere all'attualizzazione dell'incidenza percentuale delle spese generali rispetto all'incremento dei costi non produttivi e ai maggiori oneri posti a carico degli appaltatori, verificatisi negli ultimi 40 anni, modificando la «forchetta» delle stesse, che si propone pari a un importo compreso tra il 15 e il 25 per cento, da determinarsi in proporzione all'importanza, della natura, della durata e di particolari esigenze dei singoli lavori;

e) a ripristinare la piena valenza contrattuale del computo metrico in caso di appalti «a corpo»;

f) in tema di illecito professionale, a delimitare maggiormente la figura, con superamento altresì della rilevanza delle misure cautelari e del rinvio a giudizio, attestandosi quantomeno sulla condanna di primo grado, ed applicando tale disciplina anche ai settori speciali, con eliminazione della possibilità per gli enti che operano in tali settori di individuare autonomamente le condotte che costituiscono gravi illeciti professionali;

g) introdurre il tetto massimo per il punteggio economico, in caso di offerta economicamente più vantaggiosa, che in questa sede si propone pari al 20 per cento e a eliminare la possibilità di ricorrere all'avvalimento cosiddetto premiale, in cui il prestito delle risorse è diretto ad ottenere un punteggio più elevato e non invece il prestito dei requisiti di capacità mancanti;

h) in riferimento alla norma sui concessionari senza gara, eliminare il superamento dell'obbligo di esternalizzazione per quelli operanti nei settori speciali, confermando la quota minima a carico

dei concessionari autostradali in maniera analoga a quella prevista per i settori ordinari, tra il 50 per cento e il 60 per cento;

i) a migliorare la disciplina delle varianti in corso d'opera, richiamando esplicitamente come causa di varianti rinvenimenti imprevisti o non prevedibili quali quelli di carattere geologico e archeologico;

l) definire l'applicazione «obbligatoria» dell'istituto dell'anticipazione del prezzo contrattuale anche ai contratti nei settori «speciali»;

m) reintrodurre l'eccezione d'inadempimento, a fronte del ritardato pagamento dei Sal per una somma non inferiore al 20 per cento dell'importo contrattuale e a prevedere il premio di accelerazione in via obbligatoria;

n) con riferimento ai titoli richiesti al direttore tecnico ai fini SOA, introdurre una disposizione transitoria che, in sede di prima applicazione del codice e fino all'emanazione del regolamento sulla qualificazione, chiarisca che continua ad applicarsi la disposizione dell'articolo 84, comma 12-bis del decreto legislativo n. 50 del 2016;

o) definire un regime dei compensi dei collegi consultivi tecnici prevedendo tariffe e costi massimi adeguati e ragionevoli; ciò, anche per i collegi già costituiti ed operanti alla data di entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici;

p) con riferimento alle opere di urbanizzazione a scomputo della quota del contributo di costruzione relativa agli oneri di urbanizzazione, come da sempre previsto a livello normativo e al fine di non incorrere in interpretazioni errate, chiarire maggiormente l'esclusione da qualsiasi obbligo connesso alla qualificazione delle stazioni appaltanti per i soggetti privati che realizzano queste opere ed in particolare, sia da quello inerente la qualificazione delle stazioni appaltanti, sia dall'obbligo di rivolgersi a stazioni appaltanti qualificate per lo svolgimento delle relative procedure di gara. A prevedere, inoltre, modalità specifiche e semplificate di accreditamento per i privati nell'ambito del procedimento digitale di acquisizione del Cig nei casi in cui trovi applicazione per le opere di urbanizzazione a scomputo le norme del Codice dei contratti pubblici;

q) chiarire, nel caso in cui gli operatori economici possano indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, a condizione che esso garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, che il differente contratto collettivo, nazionale e territoriale stesso, sottoscritto dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, deve riferirsi al medesimo settore del contratto indicato nel bando dalla stazione appaltante;

r) nei casi in cui sia necessaria la redazione del documento di indirizzo alla progettazione prevedere, nei bandi per i contratti di forniture, l'assegnazione da parte delle stazioni appaltanti di un punteggio premiante per i prodotti da costruzione che rientrano in un sistema di scambio delle emissioni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (Ets).

(7-00247) «Milani, Foti, Mattia, Benvenuti Gostoli, Iaia, Lampis, Fabrizio Rossi, Rachele Silvestri».