

Camera dei Deputati

**Legislatura 19  
ATTO CAMERA**

Sindacato Ispettivo

**RISOLUZIONE IN COMMISSIONE : 7/00250**  
presentata da **BONELLI ANGELO** il **10/09/2024** nella seduta numero **343**

Stato iter : **IN CORSO**

Atti abbinati :

Atto **7/00220** abbinato in data **11/09/2024**Atto **7/00229** abbinato in data **11/09/2024**Atto **7/00234** abbinato in data **11/09/2024**Atto **7/00247** abbinato in data **11/09/2024**

| COFIRMATARIO  | GRUPPO                    | DATA FIRMA |
|---------------|---------------------------|------------|
| ZANELLA LUANA | ALLEANZA VERDI E SINISTRA | 10/09/2024 |

Assegnato alla commissione :

**VIII COMMISSIONE (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)**

Fasi dell'iter e data di svolgimento :

DISCUSSIONE CONGIUNTA IL 11/09/2024

RINVIO AD ALTRA SEDUTA IL 11/09/2024

AUDIZIONE INFORMALE IL 11/09/2024

**TESTO ATTO**

**Atto Camera**

**Risoluzione in commissione 7-00250**

presentato da

**BONELLI Angelo**

testo di

**Martedì 10 settembre 2024, seduta n. 343**

**La VIII Commissione,**

premessi che:

il 31 marzo 2023 è stato emanato il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici»;

il comma 4 dell'articolo 1 della medesima legge delega 21 giugno 2022, n. 78 dispone che «Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può apportarvi 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 di cui al presente articolo.»;

in sede di esame dello schema di decreto legislativo del 31 marzo 2023, n. 36 recante «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici» sono emersi profili critici ed evidenti discostamenti rispetto ai principi e ai criteri della legge delega, poi confermati nel testo finale del decreto che, anche alla luce del monitoraggio e della valutazione dell'impatto della disciplina complessiva del Codice, richiedono interventi correttivi e di chiarimento;

in particolare, l'abrogazione delle competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) in relazione all'istituto dell'elenco cosiddetto in house, ovvero l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, le cui motivazioni sarebbero da ricondurre a esigenze di semplificazione, risulta discostarsi dal criterio della legge delega, laddove all'articolo 2, comma 1, lettera b), richiede la revisione delle competenze dell'Autorità «al fine di rafforzarne le funzioni di vigilanza sul settore e di supporto alle stazioni appaltanti»;

l'articolo 11 (Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti), nel confermare il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore al personale impiegato nei lavori oggetto di appalto, prevede che gli operatori economici possano indicare, nella propria offerta, l'applicazione di un contratto collettivo diverso da quello indicato dalla stazione appaltante, aprendo ad una certa discrezionalità su tutele economiche e normative dei lavoratori, che sembra non tener conto del forte richiamo al principio di inderogabilità delle misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della trasparenza enunciato tra i criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a) della legge delega n. 78 del 2022;

l'articolo 16, dedicato alla disciplina del conflitto di interessi, sostituisce le previsioni contenuto nell'articolo 42 del decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50, riducendone lo spazio applicativo, introduce, poi, una sorta di «inversione dell'onere della prova» che non ha precedenti a livello comunitario, stabilendo, in ossequio al «...principio della fiducia e per preservare la funzionalità dell'azione amministrativa...», la necessità che tale minaccia sia «provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro», disposizione che evidentemente rende particolarmente gravoso soddisfare l'onere probatorio posto a carico di chi invoca il conflitto. La nuova definizione elimina, inoltre, il riferimento ad una specifica previsione delle direttive eurounitarie che pongono in capo alle stazioni appaltanti l'onere di attivarsi al fine di prevenire i conflitti;

la nuova disciplina della programmazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale dettata dall'articolo 39, stabilisce, in estrema sintesi, che sia il Governo a classificare un'infrastruttura come strategica e di preminente interesse nazionale con delibera del Consiglio dei ministri, definendo così un elenco di infrastrutture che viene inserito nel documento di economia e finanze, ricomprendendo, tra le altre, indicazioni sulla sostenibilità ambientale delle scelte. È eliminato qualsiasi riferimento al Piano generale dei trasporti e della logistica quale strumento di pianificazione e programmazione delle opere pubbliche per lo sviluppo armonico e di sistema del paese e conseguentemente le procedure di valutazione ambientale strategica cui ogni piano e programma, che può avere un impatto significativo sull'ambiente, deve essere sottoposto ai sensi 2 dell'articolo 4, comma 4, lettera a) del decreto legislativo n. 152 del 2006;

l'articolo 40 modifica la disciplina del dibattito pubblico, trasformando il relativo procedimento in un evanescente adempimento burocratico incapace di attribuire, in un'ottica effettivamente partecipativa, sostanziale valore alle istanze e alle valutazioni dei soggetti portatori degli interessi direttamente interessati dalla realizzazione dell'opera intervento oggetto del medesimo dibattito, anche in questo caso discostandosi dal criterio della legge delega laddove all'articolo 1, comma 2, lettera o) stabilisce, con specifico riferimento all'istituto del dibattito pubblico, che i decreti legislativi devono essere adottati con la finalità di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni delle comunità e di rendere meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse;

l'articolo 44, dispone che, negli appalti di lavori, con la decisione di contrarre, la stazione appaltante o l'ente concedente, «se qualificati», possano stabilire che il contratto abbia per oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori, sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica approvata, escludendo l'esercizio di tale facoltà soltanto per gli appalti di opere di manutenzione ordinaria. Tale formulazione, che si presenta di maggiore favore verso l'istituto dell'appalto integrato, rispetto alla previgente disciplina (articolo 59, commi 1 e 1-bis, decreto legislativo n. 50 del 2016), risulta generica nell'individuazione dei presupposti legittimanti tale scelta, limitandosi a prevedere che la stazione appaltante motivi il ricorso all'appalto integrato con riferimento a non meglio specificate «esigenze tecniche», liberalizzando di fatto l'istituto dell'appalto integrato e compiendo un pericoloso passo indietro sulla qualità e sulla centralità del progetto, elemento cardine in grado di garantire la qualità dell'opera e il rispetto di tempi e costi di esecuzione;

l'articolo 50, in tema di affidamento dei contratti di importo inferiore alle soglie comunitarie, rende stabili le procedure emergenziali introdotte con il decreto-legge n. 77 del 2021 (cosiddetto «governance»), portando a regime la disciplina contenuta con un notevole innalzamento sia delle soglie per l'affidamento diretto, che di quelle per la procedura negoziata senza bando. Con

riferimento agli affidamenti diretti di servizi e forniture, si evidenzia come la soglia di 140.000 euro sia destinata ad assorbire la maggior parte degli acquisti, posti in essere soprattutto dai piccoli comuni, che potranno verosimilmente programmare più affidamenti sotto la predetta soglia, per la maggior parte dei propri acquisti, senza dunque dover ricorrere – se non in casi residuali – a procedure di evidenza pubblica;

le modifiche del regime di affidamento dei contratti di importo inferiore alle soglie comunitarie, rende possibile alle stazioni appaltanti utilizzare le procedure ordinarie solo sopra 1 milione di euro e solo se tale scelta venga accompagnata da adeguata motivazione, vanificando lo stesso principio di auto-organizzazione amministrativa (esplicitato dall'articolo 7 dello schema di codice), per cui spetta alla stazione appaltante, nell'esercizio della sua discrezionalità, ricorrere alle procedure ordinarie anche sotto soglia, qualora le caratteristiche del mercato di riferimento inducano a ritenere preferibile un ampio confronto concorrenziale;

il comma 2 dell'articolo 57 (clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale), nel riprodurre la vigente disciplina relativa all'inserimento nella documentazione progettuale di gara, delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (Cam), specifica che i Cam debbano essere definiti in base alla categoria e al valore dell'appalto e che le stazioni appaltanti valorizzano le affidamento di appalti e concessioni conformi ai Cam;

l'articolo 108 (criteri di aggiudicazione degli appalti) introduce alcune modifiche possono aprire, nell'ottica del risparmio della spesa pubblica, una continua corsa al procedure di rilevanti che ribasso come elemento strutturale degli acquisti. Il venire meno del tetto massimo per l'attribuzione del punteggio economico, entro il limite fissato del 30 per cento rischia di aprire ad aggiudicazioni basate esclusivamente sulla componente del prezzo determinando una notevole riduzione dell'elemento qualitativo;

l'articolo 119, in materia di subappalto, elimina il divieto del cosiddetto subappalto a cascata, previsto dal previgente decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50, favorendo un'ampia discrezionalità alla stazione appaltante nell'utilizzo dell'istituto medesimo, in assenza di una chiara disciplina operativa che consenta alle stesse di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro, al fine di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori e prevenire il rischio di infiltrazioni criminali nel meccanismo dei subappalti,

impegna il Governo:

ad adottare, ai sensi del comma 4 dell'articolo 1 della medesima legge delega 21 giugno 2022, n. 78, un decreto legislativo correttivo del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici», valutando l'inserimento delle seguenti modificazioni:

a) al fine di rafforzare le funzioni di vigilanza sul settore e di supporto alle stazioni appaltanti da parte dell'Anac, fermo restando il principio di auto-organizzazione amministrativa di cui all'articolo 7, prevedere l'istituzione presso l'Anac, dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, previo riscontro di appositi requisiti definiti dalla stessa Autorità;

b) al fine di contrastare il fenomeno del dumping contrattuale negli appalti di lavori edili e con lo scopo di evitare il ricorso da parte degli operatori economici a Ccnl il cui ambito di applicazione non sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto, prevedere (l'articolo 11) che per le attività riportate all'allegato X del decreto legislativo n. 81 del 2008 le stazioni appaltanti e gli enti

concedenti indicano nei bandi e negli inviti come contratti collettivi applicabili al personale dipendente impegnato nell'appalto i contratti collettivi nazionali e territoriali stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, escludendo dall'ambito di applicazione di cui al comma 3 dell'articolo 11, le attività riportate all'allegato X del decreto legislativo 81 del 2008 per le quali valgono le applicazioni contrattuali definite al comma 2;

c) tenuto conto del particolare rilievo che assume la fattispecie del conflitto di interessi in ambito comunitario, riformulare la disciplina che ne regola l'individuazione e la prevenzione rimettendo in capo al soggetto che abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro nel procedimento di aggiudicazione o nella fase di esecuzione dell'appalto o della concessione, l'onere di informativa e comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente della situazione di conflitto, prevedendo altresì per le stazioni appaltanti l'adozione di misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni e nella fase di esecuzione degli stessi;

d) con riferimento alla nuova disciplina della programmazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale (articolo 39), mantenere la centralità del piano generale dei trasporti e della logistica (Pgtl), quale strumento di pianificazione e programmazione delle opere pubbliche per lo sviluppo armonico e di sistema del paese, introducendo nel testo normativo esplicito richiamo all'obbligo di assoggettamento alla procedura di Vas;

e) con specifico riferimento all'istituto del dibattito pubblico che persegue la finalità di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni delle comunità e di rendere meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti, garantire maggiore pubblicità delle procedure del dibattito pubblico, stabilendo modalità di monitoraggio sulla loro applicazione, opportuno accesso alle forme consultive e partecipative, dando adeguato riscontro degli esiti della consultazione pubblica, in merito agli incontri e alle proposte avanzate dai diversi portatori d'interesse, ai fini delle soluzioni adottate;

f) al fine di definire con maggior dettaglio le condizioni di ricorso all'appalto integrato (articolo 44), per ridurre il rischio di un uso improprio dell'istituto medesimo, prevedere che il ricorso all'appalto integrato sia legittimato nei soli casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dell'opera;

g) al fine di garantire adeguata pubblicità alle procedure per l'affidamento (articolo 50) e di contrastare l'inefficienza di affidamenti diretti eseguiti senza il minimo confronto concorrenziale, ridurre le soglie entro le quali si può fare ricorso alla procedura negoziata senza bando, consentendo altresì alla stazione appaltante di ricorrere alle procedure ordinarie anche sotto soglia, ogni qual volta le caratteristiche del mercato di riferimento inducano a ritenere preferibile un ampio confronto concorrenziale;

h) al fine di garantire che le stazioni appaltanti valorizzano le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai Cam far rientrare i costi della sostenibilità ambientale come voce inderogabile al pari dell'applicazione del contratto e della sicurezza sul lavoro, nel sistema di valutazione delle offerte anomale basse di cui all'articolo 110;

i) al fine di prevenire la forte sproporzionalità tra ribasso economico e qualità dell'offerta nei criteri di aggiudicazione degli appalti, reintrodurre un tetto per il punteggio economico (max 10 per cento) in caso di formulazione di offerta economicamente più vantaggiosa, in modo da premiare le offerte qualitativamente migliori;

l) al fine di rafforzare il sistema di controllo sulla qualità e la sicurezza nell'esecuzione dei lavori, chiarire che non sono ammessi ulteriori subappalti oltre a quelli stabiliti dal primo subappaltatore, estendendo gli obblighi e i divieti stabiliti tra contraente principale e subappaltatore in materia di sicurezza, costi della manodopera e regime della responsabilità solidale, anche ai rapporti tra subaffidatari e subappaltatori e incrementando i controlli da parte della stazione appaltante sia in fase autorizzativa che in corso di esecuzione, in particolare verificando l'idoneità dei subappaltatori.

(7-00250) «Bonelli, Zanella».