

Camera dei Deputati

Legislatura 19
ATTO CAMERA

Sindacato Ispettivo

RISOLUZIONE IN COMMISSIONE : 7/00259
presentata da **BRAGA CHIARA** il **03/10/2024** nella seduta numero **359**

Stato iter : **IN CORSO**

Assegnato alla commissione :

VIII COMMISSIONE (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

TESTO ATTO

Atto Camera

Risoluzione in commissione 7-00259

presentato da

BRAGA Chiara

testo di

Giovedì 3 ottobre 2024, seduta n. 359

L'VIII Commissione,

premessi che:

a distanza di poco più di un anno dall'acquisto di efficacia del nuovo Codice appalti è possibile tracciare un primo bilancio relativo alle questioni critiche che permangono, o che sono emerse in fase di applicazione, e che impongono la necessità di una modifica;

l'articolo 1, comma 4, della legge 21 giugno 2022, n. 78 della legge «Delega al Governo in materia di contratti pubblici» fornisce lo strumento per intervenire, prevedendo che, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, 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 della delega;

si ricorda che l'approvazione del nuovo codice dei contratti pubblici costituisce uno degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che prevede, tra le riforme abilitanti – semplificazione e concorrenza – la semplificazione in materia di contratti pubblici;

il nuovo Codice dei contratti pubblici dovrebbe quindi essere uno strumento che, da un lato serve ad assicurare maggiore efficienza della spesa pubblica, dall'altro deve garantire un quadro regolatorio funzionale allo sviluppo e alla crescita del Paese;

per assicurare ciò occorre intervenire su più fronti per far sì che i principali ostacoli al raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e di maggiore concorrenza, annoverati tra la scarsa partecipazione delle PMI alle gare, la complessità delle procedure di appalto e il predominio dell'offerta più bassa tra i criteri di aggiudicazione, vengano rimossi;

in particolare, nel nuovo Codice appalti permangono, per quanto attiene i seguenti specifici aspetti – tra gli altri –, le seguenti criticità:

l'articolo 8 «Principio di autonomia contrattuale. Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito» prevede il divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito e di applicazione del principio dell'equo compenso. Tuttavia, si rileva l'ampiezza delle possibili deroghe al divieto di prestazioni gratuite e all'applicazione del principio dell'equo compenso. Non sono infatti indicati, nello schema di decreto, i casi eccezionali che giustificerebbero l'affidamento di prestazioni gratuite, né tantomeno i casi in cui si possa derogare all'equo compenso e si ritiene che l'obbligo di un'adeguata motivazione costituisca un presidio troppo debole a fronte dell'ampiezza dei «casi eccezionali» che potrebbero giustificare la deroga;

in merito al principio dell'«equivalenza di tutele per i lavoratori» occorre garantire che i CCNL applicati siano quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e associazioni imprenditoriali più rappresentative, così da assicurare diritti e retribuzioni adeguate;

occorre circoscrivere l'utilizzo dell'appalto integrato di cui all'articolo 44 alle sole ipotesi di effettiva necessità e utilità, in quanto è uno strumento che fornisce meno garanzie sulla qualità della progettazione e sulla prevenzione dei fallimenti e dell'eccessivo ricorso alle varianti;

in maniera del tutto anticoncorrenziale, l'articolo 50 del nuovo codice appalti – confermando le misure introdotte dalla normativa emergenziale – prevede due sole modalità di affidamento sotto soglia: affidamento diretto e procedura negoziata senza bando. In aggiunta alle evidenti ricadute negative in tema di trasparenza, la maggiore criticità connessa a questa impostazione è rappresentata dal fatto che negli affidamenti diretti la valutazione è effettuata, di fatto, secondo un criterio del minor prezzo e che, nelle restanti e residuali ipotesi di ricorso a procedure negoziate senza bando, la norma consente alle stazioni appaltanti di ricorrere alternativamente o al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o a quello del prezzo più basso, senza alcun obbligo di motivazione circa la scelta. Questo determina un forte utilizzo del criterio del prezzo più basso che non consente di valorizzare aspetti quali la qualità del prodotto, dell'innovazione e della sostenibilità ambientale dello stesso;

l'articolo 58 del Codice, per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, agli appalti, prevede che questi debbano essere suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Nella prassi, il ricorso a tale istituto è scarsamente praticato e l'obbligo di motivare la scelta di accorpare più appalti in un'unica procedura a evidenza pubblica (dimostrando, peraltro, i benefici derivanti da detta scelta rispetto alle altre soluzioni possibili), non è sempre osservato o conforme alle dettagliate prescrizioni normative, soprattutto in termini di pubblicità e conoscibilità. In questo contesto la stazione appaltante può e deve svolgere un ruolo importante procedendo alla suddivisioni in lotti per consentire la partecipazione delle PMI e, contestualmente, arginare il subappalto a cascata;

in relazione in particolare all'istituto del subappalto ex articolo 119 del nuovo codice appalti, previsto dall'ordinamento europeo e nazionale per favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese e per consentire in specifiche circostanze una più efficiente organizzazione del lavoro in relazione all'esecuzione di parti di lavorazioni e servizi ben individuati già dichiarati dall'appaltatore in fase di gara, si ritiene opportuno intervenire sul rischio concreto che il già previsto divieto di ribasso sui costi della manodopera e della sicurezza venga di fatto aggirato, come spesso avviene, ricorrendo a ribassi su altre componenti di prezzo. Occorre pertanto prevedere che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Inoltre, in considerazione del numero di addetti impiegati nei servizi, sarebbe opportuno integrare l'attuale previsione dell'articolo 119, comma 14, al fine di prevedere la verifica dell'adeguatezza del costo del lavoro sostenuto nella esecuzione dei servizi, allo stato attuale previsto solo per i lavori pubblici; in generale, ferma restando l'esigenza di agire nelle sedi competenti nell'ambito del ciclo di revisione delle direttive per sollecitare interventi volti ad arginare alcuni eccessi, il nuovo articolo 119 del codice non garantisce un adeguato governo e gestione dell'istituto del subappalto, stante l'ampia discrezionalità che residua in capo alla stazione appaltante nell'individuazione delle prestazioni escluse;

all'articolo 60, «revisione dei prezzi», invece degli indici delle retribuzioni contrattuali orarie occorre recepire il riferimento, espressamente contenuto nella legge delega (articolo 1, comma 2, lettera g)), alla variazione del costo derivante dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni

da eseguire anche in maniera prevalente in quanto potrebbe accadere che un determinato contratto sia interessato da aumenti significativi che non verrebbero adeguatamente considerati se il riferimento è l'indice riferito alla totalità dei contratti vigenti a livello nazionale. Si dovrebbe prevedere espressamente un riferimento a tutte le categorie di affidamento, ossia lavori, servizi e forniture e disciplinare l'attuazione delle clausole di revisione; occorre inoltre chiarire i dubbi interpretativi riguardanti la soglia di attivazione delle clausole e la percentuale da liquidare;

articoli 62 e 63, concernenti la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. Gli obiettivi di riduzione del loro numero e di maggiore qualificazione delle stesse appaiono depotenziati in ragione della mancata previsione di disposizioni finalizzate a garantirne un dimensionamento ottimale sia dal punto di vista territoriale di riferimento, sia dal punto di vista degli organici, con particolare riguardo al personale di elevata professionalità tecnica, giuridica ed economica, nonché alla mancata previsione della possibilità di ricorrere, in via temporanea, anche all'utilizzo di professionalità esterne; inoltre, il codice individua la soglia degli affidamenti diretti per servizi e forniture nonché prevede l'innalzamento fino a 500.000 euro (rispetto ai 150 mila previgenti) dell'obbligo della qualificazione delle stazioni appaltanti per l'affidamento di contratti di lavori pubblici: le procedure di affidamento di importo inferiore possono invece essere gestite da tutte le stazioni appaltanti;

articolo 67 in materia di «consorzi non necessari» rispetto al codice precedente, prevede, al comma 4, soltanto per i consorzi stabili l'indicazione in sede di gara della consorziata per la quale il consorzio concorre. Seppur sia scontato che anche i consorzi di cooperative e i consorzi tra imprese artigiane concorrano di norma per conto delle proprie consorziate, che eseguiranno le prestazioni, manca un'analoga previsione di indicazione in sede di gara della consorziata esecutrice per tali soggetti. Se la mancanza di tale previsione venisse interpretata nel senso di consentire che il consorzio possa concorrere senza indicare in sede di gara la consorziata esecutrice, ciò renderebbe impossibile sia la verifica dei requisiti di ordine generale della consorziata, sia la verifica sul rispetto del divieto di contemporanea partecipazione alla gara da parte del consorzio e della consorziata esecutrice. ANAC, con il Bando tipo n. 1/2023 ha confermato che, pur in assenza di espressa previsione normativa, anche i consorzi di cooperative e i consorzi tra imprese artigiane debbano indicare in sede di gara la consorziata esecutrice. In sede di correttivo al codice, si ritiene opportuno specificare tale obbligo, al fine della massima chiarezza. Ugualmente, andrebbe chiarito che, nel caso in cui la consorziata designata sia a sua volta un consorzio di cooperative o un consorzio artigiano, questo sia a sua volta tenuto a indicare per quale consorziata concorre (cosiddetta «designazione a cascata»);

articolo 108, «offerta economicamente più vantaggiosa», è da giudicare negativamente l'eliminazione del tetto massimo al 30 per cento per il punteggio economico, che potrebbe comportare un'applicazione surrettizia del criterio del massimo ribasso invece dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per tale motivo, occorre ripristinare tale tetto, dedicando la quota restante alla componente qualitativa, impegna il Governo:

ad adottare, ai sensi del comma 4, 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:

1) in materia di equo compenso, confermare espressamente il principio dell'equo compenso delle prestazioni professionali nell'applicazione del codice degli appalti prevedendo, conseguentemente, l'applicabilità di ribassi solo sulle spese accessorie;

2) prevedere, in relazione al principio dell'«equivalenza di tutele per i lavoratori», che il CCNL sia individuato attraverso il codice alfanumerico unico attribuito dal CNEL in sede di acquisizione del contratto nell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, e prevedere, in luogo della dichiarazione di equivalenza, un altro contratto di cui il CNEL abbia riconosciuto l'equivalenza; prevedere l'estensione della previsione che impegna le stazioni appaltanti e gli enti concedenti ad assicurare, in tutti i casi, che le medesime tutele normative ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto, anche al contraente principale. In ogni caso, per quanto riguarda gli appalti di lavori edili (allegato X decreto legislativo n. 81 del 2008) prevedere che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indichino nei bandi e negli inviti come contratti collettivi applicabili i contratti collettivi di cui ai codici CNEL F012, F015, F018;

3) in materia di «appalto integrato» circoscrivere la possibilità di ricorrere all'appalto integrato prevedendo che la stazione appaltante o l'ente concedente motivi la scelta di ricorrervi con riferimento sia in relazione agli importi complessivi dell'opera, sia in relazione alle esigenze tecniche, ai casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori;

4) in materia di «affidamenti sottosoglia», fa sì che nelle procedure di affidamento sia garantita adeguata pubblicità preventiva e successiva per scongiurare eventuali abusi nell'utilizzo dell'affidamento diretto e della procedura negoziata senza bando per acquisizioni per importi «sottosoglia», prevedendo, al contempo, la riduzione della soglia a 2,5 milioni entro la quale si può fare ricorso alla procedura negoziata senza bando nel «sottosoglia» e della soglia per gli affidamenti diretti degli appalti di servizi e forniture da 140 mila euro a 100 mila euro e da 140 mila a 75 mila euro per i servizi di ingegneria e architettura, al fine di garantire una maggiore tutela della concorrenza e della trasparenza negli affidamenti;

5) con riguardo alla suddivisione in lotti, rafforzare tale l'obbligo, anche al fine di garantire il massimo controllo da parte delle stazioni appaltanti sugli appalti da realizzare e limitare il fenomeno della catena lunga dei subappalti, prevedendo altresì l'obbligo per le stazioni appaltanti di invio all'ANAC della motivazione della mancata suddivisione in lotti, così da darne evidenza pubblica e permettere una valutazione di tale scelta;

6) in merito alle clausole di revisione dei prezzi, in luogo degli indici delle retribuzioni contrattuali orarie, occorre recepire il riferimento, espressamente contenuto nella legge delega (articolo 1, comma 2, lettera g)), alla variazione del costo derivante dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente e prevedere espressamente un riferimento a tutte le categorie di affidamento, ossia lavori, servizi e forniture. Chiarire l'ambito applicativo della clausola di revisione dei prezzi prevedendo, con riferimento ai contratti ad esecuzione istantanea ed ai contratti di durata pluriennale ad esecuzione continuativa e periodica, l'obbligo di avviare una apposita istruttoria da parte della stazione appaltante volta a verificare, in contraddittorio, la presenza delle circostanze necessarie alla sua attivazione. Chiarire, inoltre, che la soglia di variazione dei prezzi del 5 per cento costituisca unicamente la soglia di attivazione del meccanismo revisionale, mentre l'80 per cento da liquidare sia calcolato rispetto all'intera variazione intervenuta, e non solo alla parte eccedente il 5 per cento. Con specifico riferimento ai settori speciali, prevedere l'integrazione degli indici ISTAT di revisione dei prezzi con indici idonei a rappresentare il comparto dei settori speciali legati all'energia;

7) in materia di «qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza», per i lavori, sia valutata una revisione al ribasso della soglia di 500 mila euro per l'obbligo di qualificazione della stazione appaltante, prevedere interventi maggiormente incisivi finalizzati alla riduzione delle stazioni appaltanti e, in parallelo, ad una loro qualificazione e specializzazione, mediante un'adeguata dotazione di organico e prevedendo un sistema di formazione permanente degli addetti, con particolare riferimento alla materia ambientale e del lavoro, con particolare riferimento a quelli chiamati a svolgere la funzione di RUP, implementando compiutamente la digitalizzazione delle procedure e interoperabilità tra i vari istituti ed enti;

8) in materia di «consorzi non necessari» prevedere che qualora il consorzio designato sia, a sua volta, un consorzio di cui all'articolo 65, comma 2, lettere b) e c), sia tenuto anch'esso a indicare, in sede di offerta, i consorziati per i quali concorre;

9) in materia di «requisiti di partecipazione e selezione dei partecipanti» prevedere, con particolare riferimento alle attività nel settore dell'edilizia, tra i requisiti di ordine speciale richiesti il possesso di una qualificazione dell'operatore economico basato su criteri di salute e sicurezza e includere, nella presentazione delle offerte, oltre alla presentazione dei documenti che comprovano la corretta situazione dei versamenti contributivi e retributivi da parte dell'operatore economico che risponde al bando, anche un certificato degli infortuni occorsi nell'impresa partecipante per carenze di sicurezza, emesso dall'INAIL, e prevedere che, qualora tale comportamento sia reiterato nel tempo, lo stesso sia causa di esclusione automatica dell'operatore economico. Prevedere che i dati relativi agli infortuni occorsi nell'impresa partecipante per carenze di sicurezza siano un elemento di valutazione dei requisiti reputazionali dell'impresa nell'ambito della gestione del sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni da parte dell'ANAC;

10) per quanto riguarda le procedure di affidamento dei contratti di importo inferiore alle soglie europee, prevedere che le stazioni appaltanti procedano all'aggiudicazione dei relativi appalti esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; nell'aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture, prevedere che il criterio del minor prezzo possa essere utilizzato «esclusivamente» per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato, fatta eccezione per i servizi ad alta intensità di manodopera, introducendo altresì l'obbligo di motivazione in capo alla stazione appaltante in caso di utilizzo del criterio del minor prezzo; prevedere, in ogni caso che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dall'importo assoggettato al ribasso;

11) in materia di subappalto:

a) a tutela delle imprese, in particolare piccole e medie, che operano in regime di subappalto e dei lavoratori delle stesse, l'affidatario sia obbligato a dichiarare già al momento dell'offerta quali lavorazioni o servizi intenda appaltare, nonché i relativi valori economici, e a corrispondere al subappaltatore l'intero importo relativo alla lavorazione o servizio, così come aggiudicato dalla stazione appaltante senza alcun ribasso su alcuna componente di prezzo e indicandone il relativo importo economico, ribadendo la priorità sui costi della manodopera e della sicurezza, ma impedendo che ulteriori ribassi possano indirettamente incidere sull'organizzazione delle prestazioni o sulla tenuta economica della impresa subappaltatrice;

b) sia in ogni caso limitato il ricorso al subappalto a un solo livello aggiuntivo;

c) integrare l'attuale previsione dell'articolo 119, comma 14, al fine di prevedere la verifica della congruità della incidenza della mano d'opera anche nella esecuzione dei servizi, da verificare mediante la Piattaforma Mocoa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale;

d) chiarire che, in caso di affidamento del contratto di appalto a un consorzio, la titolarità a stipulare eventuali contratti di subappalto sia in capo all'impresa indicata dal consorzio come esecutrice;

12) in materia di offerta economicamente più vantaggiosa sia previsto che la stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizzi gli elementi qualitativi dell'offerta e individui criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine, sia previsto che la stazione appaltante stabilisca un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento. Per i settori speciali, tenuto conto che le stazioni appaltanti sono tecnicamente più qualificate, si preveda che il punteggio riconosciuto alla componente tecnica e qualitativa dell'offerta sia preponderante rispetto a quello previsto per la componente economica, considerato, peraltro, che, nel caso di appalti tecnicamente complessi, l'eccessiva attenzione al ribasso proposto in sede di offerta si trasforma spesso in rincari in fase di esecuzione o nella successiva manutenzione dell'opera o del prodotto;

13) riguardo la composizione Cabina di regia, sia integrata la composizione della Cabina di Regia con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dal Ministero del lavoro.

(7-00259) «Braga, Simiani, Curti, Evi, Ferrari».