



AUDIZIONE

CAMERA DEI DEPUTATI

VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici

Audizione nell'ambito dell'esame della Delega al Governo in materia di contratti pubblici (C. 3514 Governo, approvato dal Senato; C. 1644 De Carlo, C. 2157 Benvenuto, C. 2516 Mura, C. 2518 Gagliardi, C. 2566 Prisco, C. 2616 Parolo, C. 2712 Ziello, C. 3433 Consiglio regionale Basilicata)

Roma, 14 aprile 2022

1. Premessa

Il Disegno di legge recante “*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*” è stato approvato in prima lettura dal Senato e trasmesso, con modifiche, alla Camera il 10 marzo scorso (C. 3514).

Tale riforma, contenuta nel **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** indica la necessità che il nostro Paese acceleri l’entrata in vigore di regole semplificate e coerenti con il diritto comunitario in tale settore.

Ed infatti l’obiettivo della semplificazione della disciplina in materia di appalti pubblici e concessioni, come dichiarato nel PNRR “**è essenziale per l’efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell’attività edilizia: entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19. Tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione, programmazione e progettazione**” (cit. PNRR, Cap 2, par. “*Semplificazione in materia di contratti pubblici*”).

Infatti molte delle proposte di semplificazione dell’ANCI sono state accolte e, ad oggi, a seguito dell’ultimo decreto semplificazioni (Dl n.77/2021), abbiamo però un sistema normativo del settore “**in deroga**” fino al 2023 sugli aspetti più qualificanti della riforma introdotta nel 2016, con in più procedure derogatorie specifiche che si applicano solo agli affidamenti delle opere del PNRR e non, ingiustificatamente, a tutte le altre opere.

La necessità dunque di individuare una disciplina innovativa, semplificatoria, unitaria ed omogenea che faccia tesoro e porti a regime tutte le deroghe e semplificazioni approvate.

In particolare, si chiede che i decreti delegati contengano:

- a. Semplificazione delle procedure sottosoglia
- b. Apertura sull’appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnico – economica, per tutte le opere pubbliche (attualmente è così solo per quelle PNRR)
- c. Interventi in materia di deflazione del contenzioso (ora prevista solo per le opere pubbliche a valere sulle risorse del PNRR), quali ad esempio la previsione della prosecuzione dell’esecuzione dell’opera pubblica anche in presenza di ricorso ed eventuale annullamento dell’aggiudicazione, con eventuale risarcimento per equivalente
- d. Sistema di qualificazione SUA e CUC differenziato per valore degli acquisti di lavori, servizi e forniture e differenziato sulla base della dimensione demografica dei Comuni.

Si riportano di seguito alcune considerazioni ed osservazioni sul nuovo testo approvato dal Senato e ora all’esame di questa Commissione.

2. Osservazioni generali C3514

Si ribadisce che le misure previste nel disegno di legge delega devono servire a rafforzare, integrare e rendere applicabili a tutte le procedure di investimento le semplificazioni introdotte in questi ultimi tre anni nei correttivi al Codice dei contratti e nei diversi decreti semplificazioni.

Si riportano di seguito alcune osservazioni sui singoli criteri di delega.

- ✓ **Perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee, riduzione e razionalizzazione delle norme in materia di contratti pubblici, con ridefinizione del regime della disciplina secondaria (art. 1, c. 2, lett. a))**

Secondo il ddl di delega, la nuova disciplina Codice Appalti dovrà essere più aderente alle direttive europee sui contratti pubblici, mantenendo livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle norme comunitarie.

Si osserva l'eccessiva genericità con cui si è declinato il criterio di delega ed il rinvio alla disciplina secondaria.

L'ANCI ritiene necessario comunque un **Regolamento attuativo** previsto attualmente dall'articolo 216, comma 27-octies, del d.lgs. n. 50/2016, al fine di garantire la corretta applicazione della normativa rivista ed avere una disciplina secondaria certa, evitando il ricorso alla c.d. "soft law", che non ha favorito la certezza normativa nell'applicazione della riforma del Codice dei contratti, elemento invece essenziale per favorirla.

- ✓ **Qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di conseguire la loro riduzione numerica nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse (Art. 1, c. 2, lett. b))**

Su questo criterio ci si sofferma maggiormente in quanto è intervenuto, recentemente, un elemento importante di novità: il 30.3.2022 sono state emanate le **Linee guida ANAC recanti "Attuazione - anche a fasi progressive - del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici."** PRIMA FASE.

A tal riguardo, pur nella consapevolezza che il percorso intrapreso con ANAC rappresenta anche l'attuazione di uno specifico obiettivo del PNRR (Milestone M1C1-71, Riforma 1.10), l'ANCI esprime forti preoccupazioni in merito al possibile impatto del sistema di qualificazione sull'operatività delle stazioni appaltanti in questa delicata fase in cui devono

essere realizzati gli interventi del PNRR che, vale la pena di ricordarlo, vede nei Comuni, con circa 40 miliardi di risorse assegnate, i maggiori soggetti attuatori.

In merito a ciò, appare opportuno evidenziare il ruolo preminente svolto dai Comuni per l'attuazione del Recovery Plan, come riconosciuto dalla Corte dei Conti: *“la reattività dei Comuni agli incentivi agli investimenti in questi anni è dimostrata dall'aumento degli interventi di loro competenza: dal 2012 ad oggi risultano attivati oltre 185mila progetti con un aumento, tra il 2018 e il 2019, superiore al 30 per cento, quando gli altri soggetti attuatori registrano una flessione della stessa entità. Una dinamicità che trova evidenza anche nell'incremento registrato tra il 2013 e 2019 delle procedure di affidamento di lavori pubblici, sia in termini di numerosità dei comuni che hanno attivato le procedure (+27 per cento) che di valore complessivo (+68 per cento)”*. (cit. Audizione Corte dei Conti su Recovery Plan).

NUMEROSITÀ DELLE OPERE PUBBLICHE AVVIATE NEL PERIODO 2012-2020

| soggetto attuatore | CUP attivati per periodo | | | | |
|--|--------------------------|---------------|---------------|------------|------------|
| | 2012-2014 | 2015-2017 | 2018-2020 | var b/a | var c/b |
| | a | b | c | | |
| 1. stato | 344 | 340 | 114 | -1,2 | -66,5 |
| 2. privato | 4.425 | 6.585 | 6.302 | 48,8 | -4,3 |
| 3. ente pubblico | 3.992 | 2.719 | 1.265 | -31,9 | -53,5 |
| 4. amministrazione locale (escluso comuni, unioni di comuni, comunità montane) | 9.661 | 8.507 | 6.323 | -11,9 | -25,7 |
| 5. comune | 57.845 | 62.687 | 70.219 | 8,4 | 12,0 |
| 6. altro | 3.398 | 2.570 | 1.734 | -24,4 | -32,5 |
| totale | 79.665 | 83.408 | 85.957 | 4,7 | 3,1 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti al 28 gennaio 2021

Tale dinamica incrementale degli investimenti dei Comuni è confermata (+15%) negli anni 2020-2021 nonostante l'irrompere dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

I Comuni di dimensioni piccole e medio piccole (fino a 10mila abitanti) concentrano una quota del 40% e oltre della spesa totale per investimenti, sia nel 2017 che nel 2021, con un aumento di spesa complessivo pari al +45,4% (circa 2,8 mld. a oltre 4 mld.). Si tratta, comprensibilmente, degli enti che hanno più di altri beneficiato delle semplificazioni procedurali introdotte sulle regole di affidamento e, in particolare, delle deroghe alle soglie per procedure ad evidenza pubblica e della facoltà di procedere anche fuori dalle Centrali di committenza previste dal Codice degli appalti.

Anche l'andamento delle città maggiori, 41 enti con popolazione maggiore di 100mila abitanti, mostra una netta ripresa con 29 casi di incrementi maggiori del 20% e un complessivo +45% tra il 2017 e il 2021 (fonti: elaborazione IFEL su dati SIOPE).

Per quanto riguarda l'andamento dei bandi per stazione appaltante nel triennio 2019-2021, i Comuni si confermano come l'investitore istituzionale più rilevante: nel 2021 i bandi comunali (oltre 11mila) coprono oltre la metà del totale, mentre il valore oggetto di bando (9,3 mld di euro) è pari al 23,6 del totale (fonte: alcuni dati sono in corso di pubblicazione e sono stati anticipati dal CRESME EUROPA SERVIZI).

L'insieme di queste prospettive di analisi mostra l'importanza di mantenere e rafforzare i meccanismi di semplificazione che hanno finora accompagnato la ripresa degli investimenti comunali e di cui sono parte integrante non solo le deroghe alle soglie per le gare, **ma anche le deroghe alle norme del Codice degli appalti sull'obbligo di aggregazione per i Comuni non capoluogo.**

Alla luce di tali dati, si ribadisce quanto già espresso in seno alla Cabina di Regia Appalti in un documento congiunto con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ovvero la **necessità di un sistema di qualificazione differenziato per valore degli affidamenti e per classi demografiche in modo adeguato e proporzionale alle relative strutture organizzative.**

In tal senso, la qualificazione delle Stazioni Appaltanti e CUC - principio fondamentale della riforma del Codice dei Contratti – deve tenere conto dello sforzo già fatto dai Comuni non capoluogo che, a decorrere dal 2015, hanno già costituito Stazioni Uniche Appaltanti attraverso Unioni, Consorzi e Convenzioni per la gestione degli affidamenti di lavori, servizi e forniture. Né va dimenticato l'intervento del legislatore con il DL n. 77/2021 che, solo per le opere del PNRR, obbliga i Comuni non capoluogo ad aggregarsi.

Registriamo su questo un'apertura di ANAC che, accogliendo un'osservazione dell'ANCI, ha esplicitato nelle Linee guida la volontà di creare un sistema che tenga conto delle caratteristiche del contesto in cui operano attualmente le SA, sia rispetto gli ambiti territoriali che ai percorsi di aggregazione e di convenzionamento avviati tra più amministrazioni. Inoltre, va assolutamente specificato che le innovazioni in materia non possono riguardare gli investimenti in corso, a partire dalle risorse PNRR.

✓ **Semplificazione delle procedure sottosoglia (art. 1, c. 2 lett. d))**

Positiva la valutazione rispetto alla necessità di perseguire in maniera stabile la **massima semplificazione** della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie. E' una richiesta avanzata da tempo dall'ANCI che ha trovato recepimento, in ultimo nel dl 77/2021, per un periodo transitorio, che invece è necessario adesso prevedere a regime.

✓ **Revisione prezzi (Art. 1, c.2, lett. f))**

Si esprime apprezzamento per l'introduzione, tra i principi e i criteri direttivi, dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta, stabilendo che gli eventuali oneri derivanti dal suddetto meccanismo di revisione dei prezzi siano a valere sulle risorse disponibili del quadro economico degli interventi e su eventuali altre risorse disponibili per la stazione appaltante da utilizzare nel rispetto delle procedure contabili di spesa. Ciò risolverebbe i problemi che ancora oggi il sistema degli appalti pubblici si trova ad affrontare a causa del rincaro dei prezzi di alcuni materiali da costruzione, rincaro solo mitigato dalla possibilità temporanea di accedere al Fondo di compensazione di cui al dl n. 73/2021.

✓ **Razionalizzazione, semplificazione ed estensione della disciplina del PPP con rafforzamento delle forme di partenariato pubblico privato (art. 1, comma 2, lett. v))**

Si accoglie positivamente la prevista standardizzazione dei contratti di PPP, al fine di favorire la diffusione di buone pratiche e sostenere sia amministrazioni sia soggetti privati nella gestione di contratti complessi anche per garantire la corretta allocazione dei rischi. Anche l'obiettivo di estendere le forme di partenariato, con particolare riguardo alla finanza di progetto, appare strategico in relazione alle opportunità del PNRR ed all'impiego di capitali privati. Ciò consentirà di attivare una leva finanziaria, lato investimenti, a beneficio della realizzazione delle opere.

✓ **Appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnico - economica (art. 1, c. 2, lett. cc))**

L'appalto integrato costituisce una forte semplificazione per gli enti locali - sia rispetto alla celerità amministrativa che procedurale - e va reso perseguibile **"a regime"** e non solo in deroga per un periodo transitorio.

L'appalto integrato sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica (articolo 23, comma 5, del decreto legislativo n. 50 del 2016), **potrebbe essere esteso a tutte le gare**, previa motivazione della Stazione Appaltante e secondo le linee guida del CSLP (che adesso trovano applicazione per opere a valere su risorse PNRR e PNC), a prescindere dalla provenienza dei fondi utilizzati.

In tal senso, ad esempio, nell'attuazione del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (c.d. PINQUA) promosso dal Ministero delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili (Decreto Interministeriale n. 395 del 16 settembre 2020), attinente la rigenerazione urbana in ambito ERP, i progetti ad alto impatto strategico sul territorio

nazionale (definiti progetti “pilota”) – che prevedevano interventi fino a 100 milioni di euro ciascuno - hanno fatto leva proprio sulla possibilità di attivare tale progettazione al fine di poter presentare le proposte ed avere maggiore flessibilità procedurale, così da rispondere all’esigenza di mantenere i finanziamenti e rispettare le stringenti tempistiche richieste per interventi a valere su risorse PNRR.

✓ **Estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (Art. 1, c.2, lett. hh)**

Positiva la previsione di **meccanismi deflattivi del contenzioso** anche in fase di esecuzione del contratto. Infatti, tale elemento ha costituito una costante richiesta dell’ANCI accolta dapprima nel dl 76/2020 e rafforzata nel dl 77/2021, in relazione alle procedure a valere su risorse PNRR e PNC. E’ necessario estendere a tutte le procedure la possibilità di rendere improponibile l’azione di risarcimento in forma specifica, ma consentirla solo e sempre per equivalente, evitando così la caducazione del contratto.

3. Gli altri DDL collegati

La Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati ha deliberato di svolgere l’audizione informale nell’ambito dell’esame dei provvedimenti recanti *Delega al Governo in materia di contratti pubblici*. Quindi, al succitato C. 3145, sono stati abbinati i seguenti provvedimenti:

- C. 1644 De Carlo
- C.. 2157 Benvenuto
- C. 2516 Mura
- C. 2518 Gagliardi
- C. 2566 Prisco
- C. 2616 Parolo
- C. 2712 Ziello
- C. 3433 Consiglio regionale Basilicata

In merito a tali provvedimenti si riportano, di seguito, alcune considerazioni.

✓ **C. 1644 del 4/3/2019 - Modifiche all’articolo 36 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in materia di procedure per l’affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria.**

La proposta può trovare condivisione in quanto innalza le soglie già modificate dall’articolo 1, comma 20, lettera h), della legge n. 55 del 2019, di conversione del dl n. 32/2019.

Andrebbero però portate a regime – attualmente operano in deroga all’articolo 36, fino al 31.6.2023 - le procedure e le soglie di cui all’articolo 1, c.2, lett. a), a bis) e b) del dl n. 76/2020 come modificato dall’articolo 51, c.1, lett. a), punto 2) del dl n. 77/2021 relative all’affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria (nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l’attività di progettazione). Trattasi, infatti, di disposizioni che stanno notevolmente semplificando ed agevolando gli affidamenti sottosoglia, per i succitati servizi e lavori.

Sicuramente un innalzamento delle soglie previste a regime è comunque essenziale.

- ✓ **C. 2157 del 9.10.2019 - Modifica all’articolo 178 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in materia di procedure per l’affidamento delle concessioni autostradali scadute o in scadenza**

In relazione alla proposta di legge che vuole abrogare l’impossibilità di ricorso al *project financing* per gli affidamenti delle concessioni autostradali scadute o in scadenza, si rappresenta che attiene ad affidamenti statali e non locali.

- ✓ **C. 2516 del 27.5.2020 - Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in materia di attuazione del principio di parità di trattamento giuridico e retributivo tra le lavoratrici e i lavoratori nell’aggiudicazione e nell’esecuzione degli appalti e dei contratti pubblici**

Le disposizioni contenute nel provvedimento sono state declinate con l’art. 47 del DL n. 77/2021 (come novellato dalla legge di conversione n. 108/2021) che ha previsto una specifica disciplina – per affidamenti a valere su risorse PNRR e PNC - volta ad assicurare le pari opportunità e ad implementare politiche di inclusione lavorativa nei contratti pubblici. E’ stato poi emanato il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità del 7 dicembre 2021 recante “*Linee guida volte a favorire l’equità, l’inclusione e le pari opportunità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e del PNC, Piano Nazionale Complementare*”. Vieppiù, le norme indicate nell’AC 2516 trovano riscontro nei principi inerenti “*previsione di meccanismi e strumenti anche di premialità per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità*” indicati all’articolo 1, comma 2, lettera g), punto 3) dell’AC 3514 che saranno declinati con apposito decreto delegato, soggetto poi al parere della Conferenza Unificata. Pertanto, tale argomento andrà declinato nel decreto delegato, considerando anche i primi riscontri rispetto all’applicazione immediata per gli affidamenti in ambito PNRR e PNC.

✓ **C. 2518 del 27.5.2020 - Disposizioni per la semplificazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in conseguenza dell'epidemia di COVID-19**

Rispetto a tale tematica si fa presente che la cessazione dello stato di emergenza è avvenuta il 31 marzo 2022. Nel corso del 2020 sono state effettuate diverse semplificazioni operate con il dl n. 76/2020 (cd decreto semplificazioni) e continuate nel 2021, a seguito del PNRR, con il dl n. 77/2021 (cd decreto semplificazioni bis). E' opportuno verificare e continuare l'opera di semplificazione e sburocratizzazione anche con norme a regime, agendo sul decreto delegato previsto dall'AC 3514. Come anticipato proprio rispetto all'AC 3514, si condivide la necessità di emanazione del Regolamento Unico secondo il disposto del citato articolo 216, comma 27-octies, del d.lgs. n. 50/2016 richiamata all'articolo 1 dell'AC 2518.

✓ **C. 2566 del 1 luglio 2020 - Modifiche al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e altre disposizioni in materia di semplificazione della disciplina degli appalti pubblici, nonché istituzione dell'Autorità per la vigilanza sugli appalti pubblici e sulle concessioni**

Alcune norme del provvedimento in commento sono condivisibili in quanto agiscono nel solco della semplificazione come richiesto dall'ANCI, fra cui il ricorso all'appalto integrato a regime (divieto attualmente sospeso fino al 30.6.2023) e la salvaguardia delle forme aggregative già effettuate dai Comuni. Tale ultimo aspetto, tuttavia, dovrà trovare riscontro rispetto ai meccanismi di qualificazione di cui alle recenti LG ANAC del 30.3.22 che dovranno essere inserite nel decreto delegato di cui all'AC 3514. Su quest'ultimo tema, l'AC 2566 propone la possibilità e non l'obbligo del ricorso alle centrali di committenza per le amministrazioni, che dovranno limitarsi a motivare le ragioni della scelta. Condivisibile anche il richiamo a valori limite superiori rispetto a quelli a regime per gli affidamenti sottosoglia di cui all'articolo 36 del Codice. L'ANCI conferma la necessità di trasfondere le attuali procedure e soglie limite transitorie – come modificate dal dl n. 77/2021 - in termini ordinari, all'interno della riforma del Codice.

✓ **C. 2616 - Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e altre disposizioni per la semplificazione della disciplina riguardante la progettazione, l'approvazione, le procedure di affidamento e l'esecuzione delle opere pubbliche**

Si concorda con la necessità di semplificare i livelli di progettazione, tra l'altro oggetto del principio di cui all'articolo 1, c. 2, lett. o) dell'AC 3514. Alcune disposizioni del provvedimento C. 2616 hanno trovato già riscontro nel dl n. 77/2021, ad esempio la

proroga della sospensione del divieto all'appalto integrato e l'innalzamento dei valori limite per affidamenti sottosoglia comunitaria, che però andrebbero portati a regime.

✓ **C. 2712 del 9.10.2020 - Modifica all'articolo 95 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, concernente l'applicazione del criterio della territorialità nella valutazione delle offerte**

Rispetto al vincolo sulla localizzazione delle imprese è necessario agire in coerenza con i principi dello *Small Business Act*, di cui alla comunicazione della Commissione europea (COM(2008) 394 definitivo) del 25 giugno 2008, anche al fine di valorizzare le imprese di prossimità. Tale principio è contenuto nell'AC 3514 (art. 1, c.2, lett. c)) e va declinato con attenzione. Il comma 13 dell'articolo 95 del Codice, come sostituito dall'art. 49, comma 1-bis, lettera b), del decreto-legge n. 124 del 2019, convertito dalla legge n. 157 del 2019 è stato anche replicato dall'art. 47-quater, del dl n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108 del 2021 per affidamenti a valere su risorse PNRR e PNC, introducendo così la possibilità di inserire nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito, criteri premiali atti ad agevolare le piccole e medie imprese nella valutazione dell'offerta.

✓ **C. 3433 del 3 gennaio 2022 - Modifiche al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50**

Il testo del provvedimento introduce un ulteriore articolo 36 bis al d.lgs. n. 50/2016 prevedendo l'istituzione, presso ciascuna prefettura-ufficio territoriale del Governo, di un elenco denominato "Elenco delle imprese denuncianti episodi estorsivi o tentativi di condizionamento dell'attività imprenditoriale". Pertanto, le stazioni appaltanti, nell'affidamento e nell'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria dovrebbero attribuire una specifica premialità a tali imprese, in fase di valutazione dell'offerta. Sicuramente è apprezzabile il tentativo di premiare le imprese che denunciano fenomeni estorsivi, infiltrazioni mafiose o altri fenomeni criminali, ma vanno verificati i possibili impatti di tale disposizione.