

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo in materia di contratti pubblici. C. 3514 Governo, approvato dal Senato, C. 657 De Lorenzis, 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 (Esame e rinvio – Abbinamento della petizione n. 84) 61

SEDE REFERENTE

Martedì 29 marzo 2022. — Presidenza della presidente Alessia ROTTA. — Interviene il viceministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili Teresa Bellanova.

La seduta comincia alle 14.34.

Delega al Governo in materia di contratti pubblici. C. 3514 Governo, approvato dal Senato, C. 657 De Lorenzis, 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.

(Esame e rinvio – Abbinamento della petizione n. 84).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Alessia ROTTA, *presidente*, avverte che la materia della soppressione del criterio del massimo ribasso nell'aggiudicazione degli appalti pubblici è oggetto anche della petizione n. 84 che pertanto, non essendovi obiezioni, è abbinata al disegno di legge in esame.

Chiara BRAGA (PD), *relatrice*, anche a nome della collega Mazzetti, illustra il disegno di legge del Governo, già approvato dal Senato, recante la delega in materia di contratti pubblici.

Ricorda che il testo originario, composto di un unico articolo prevede che essa sia esercitata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge e ne elenca i principi e i criteri direttivi.

Nel corso dell'esame al Senato è stato inserito un ulteriore articolo recante una clausola di salvaguardia e sul quale si rinvia di seguito.

L'obiettivo della riforma – esplicitato nelle relazioni che corredano il testo – è quello di ridurre drasticamente e razionalizzare le norme in materia di contratti pubblici armonizzando ulteriormente la disciplina interna con il diritto comunitario.

L'intervento in questione è stato quindi strutturato al fine di assicurare un riordino e una rivisitazione complessiva del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) rispetto al quale, nel corso degli anni, sono state introdotte diverse modifiche, anche attraverso numerosi provvedimenti d'urgenza, che hanno profondamente modificato l'originario impianto del Codice stesso.

A distanza di alcuni anni, quindi, si registra un quadro normativo di settore

che ha perduto nel tempo la sua organicità anche in considerazione di diverse disposizioni d'urgenza introdotte nel Codice stesso a seguito dei diversi interventi normativi adottati a seguito della pandemia da COVID-19.

L'adozione di questa riforma rientra, tra l'altro, tra gli impegni recentemente assunti dal Governo con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Nello stesso Piano, infatti, si prevede – successivamente all'adozione del decreto-legge in materia del giugno 2021- una riforma complessiva del quadro legislativo in materia di contratti pubblici con la seguente tempistica: entro giugno 2022, l'entrata in vigore della presente legge delega; entro marzo 2023, l'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi; entro giugno 2023, l'entrata in vigore di tutte le altre normative (primarie e subprimarie, nonché di diritto privato) per la revisione del sistema degli appalti pubblici; entro dicembre 2023, il pieno funzionamento del sistema nazionale di *e-procurement*.

Passa quindi ad illustrare il contenuto del provvedimento, il cui articolo 1, comma 1, definisce l'oggetto della delega, ovvero la disciplina dei contratti pubblici, e fissa in sei mesi il termine per il suo esercizio.

Il comma 2 contiene, invece, i principi e i criteri direttivi.

La lettera *a*) impone il perseguimento di obiettivi di coerenza e aderenza alle direttive europee attraverso l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse con l'obiettivo di assicurare l'apertura alla concorrenza e il confronto competitivo tra i diversi operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture. In merito a tale principio si segnala che viene precisato come, nell'attuazione della delega, si dovrà tenere conto delle specificità dei contratti nel settore dei beni culturali.

Nel corso dell'esame al Senato è stato precisato l'inderogabilità delle misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della trasparenza, nonché l'obiettivo di assicurare l'apertura alla concorrenza e il con-

fronto competitivo tra i diversi operatori dei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture « con particolare riferimento alle piccole e medie imprese ».

La lettera *b*) stabilisce che il legislatore delegato debba riformare la disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, afferenti sia ai settori ordinari che ai settori speciali (gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica) al fine di conseguire una loro riduzione numerica anche attraverso procedure di accorpamento e di riorganizzazione delle stesse. A tale riguardo si prevede la possibilità di introdurre degli incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche.

Il Senato ha integrato questo punto prevedendo anche il monitoraggio del suddetto accorpamento e riorganizzazione. Si prevedono altresì specifici percorsi di formazione per la specializzazione del personale delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano al servizio degli enti locali.

La lettera *c*), introdotta al Senato prevede, al fine di favorire la partecipazione da parte delle micro e piccole imprese, la possibilità di procedere alla suddivisione degli appalti in lotti sulla base di criteri qualitativi o quantitativi, anche al fine di valorizzare le imprese di prossimità. Si richiama al riguardo lo *Small Business Act*, che rappresenta una iniziativa politica comunitaria (Comunicazione COM(2008) 394), a favore delle PMI e comprende dieci principi cui discendono una serie di azioni concrete intese a sostenere le PMI europee.

La lettera *d*) pone il criterio della semplificazione della disciplina dei contratti pubblici che abbiano un importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenzialità, non discriminazione, proporzionalità, economicità, efficacia e imparzialità dei procedimenti. Anche in questo caso si fa riferimento alla necessità di tenere conto, nell'attuazione della delega, della specificità dei contratti nel settore dei beni cul-

turali. Al Senato è stato altresì introdotto il divieto per le stazioni appaltanti di utilizzare, ai fini della selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate.

La lettera *e*) prevede la semplificazione delle procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca. Si richiamano, al riguardo gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. La lettera in commento prevede altresì l'individuazione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici in particolare mediante la definizione dei criteri ambientali minimi (CAM).

Al Senato è stato precisato che i CAM sono da rispettare obbligatoriamente e sono differenziati per tipologie ed importi di appalto e valorizzati economicamente nelle procedure di affidamento. È stata inoltre prevista l'introduzione di sistemi di rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali. In seguito all'emanazione di nuovi decreti ministeriali in materia di criteri ambientali minimi, è stabilita la previsione di un periodo transitorio con tempi congrui per l'avvio della relativa applicazione.

La lettera *f*) introduce l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nelle procedure, 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. Peraltro, disposizioni sulla medesima materia sono recate dall'art. 25 del decreto-legge n. 17 del 2022 (in corso di esame presso questa Commissione e la Commissione Attività produttive).

La lettera *g*) reca l'introduzione di casi in cui è prevista la facoltà, o l'obbligo, per le stazioni appaltanti di inserire, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove l'intervento stesso riguardi beni culturali, delle specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato nonché le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità. Al Senato è stato precisato che occorre prevedere, al fine di contrastare il lavoro irregolare, che per i lavoratori in subappalto vengano garantite le stesse condizioni economiche e normative dei dipendenti dell'appaltatore.

La lettera *h*), inserita al Senato, fissa il criterio secondo cui occorre promuovere l'obbligo per le stazioni appaltanti di ricorrere a forniture in cui la parte di prodotti originari di Paesi terzi che compongono l'offerta non sia maggioritaria rispetto al valore totale dei prodotti.

La lettera *i*) richiede di intervenire per ridurre i tempi relativi alle procedure di gara fornendo al contempo certezza dei tempi relativi alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti. A tale riguardo viene richiamata la necessità di assicurare la digitalizzazione e informatizzazione delle procedure, dando attuazione alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici gestita da ANAC e del fascicolo virtuale dell'operatore economico e riducendo, ove possibile, gli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti che partecipano alla procedura competitiva.

La lettera *l*), inserita al Senato, impone di razionalizzare e semplificare le cause di esclusione al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe individuando le fattispecie che configurano un illecito professionale.

La lettera *m*) prevede la semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche con particolare riguardo all'istituto del dibattito pubblico.

La lettera *n*) inserita al Senato, richiede di introdurre l'obbligo di sottoscrizione di apposite polizze assicurative per il personale interno alle amministrazioni, di co-

pertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle amministrazioni stesse, nel caso di affidamento degli incarichi di progettazione.

La lettera *o*) dispone in merito alla semplificazione delle procedure concernenti l'approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche anche attraverso la ridefinizione e l'eventuale riduzione dei livelli di progettazione, lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti; a tale riguardo si prevede anche una razionalizzazione della composizione e dell'attività del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

La lettera *p*) impone di definire – nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità e tenuto conto delle esigenze di semplificazione richieste dalla specificità del settore – la disciplina applicabile ai contratti pubblici nell'ambito dei servizi di ricerca e sviluppo da parte degli organismi di ricerca e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché della disciplina applicabile alle ipotesi di collaborazione tra organismi di ricerca.

La lettera *q*) prevede la rivisitazione del sistema di qualificazione degli operatori al fine di valorizzare i criteri relativi alle competenze tecniche e professionali e dell'adeguatezza dell'attrezzatura tecnica e dell'organico, delle disposizioni relative alla prevenzione antimafia e alla tutela del lavoro. In merito a questi ultimi aspetti viene fatto riferimento alla necessità di utilizzare le banche dati già esistenti a livello centrale per acquisire le informazioni necessarie sui partecipanti.

La lettera *r*) richiede al legislatore delegato l'individuazione dei casi nei quali si può ricorrere a meccanismi valutativi delle offerte mediante automatismi o al solo criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'offerta. Anche in questo caso si specifica, nel criterio direttivo, che nell'esercizio della delega si dovrà tenere conto delle peculiarità dei contratti nel settore dei beni culturali. Al Senato, tale criterio è stato integrato al fine di prevedere l'individuazione della possibilità di esclusione, per i contratti che non abbiano carattere transfrontaliero, delle offerte anomale de-

terminate su base di meccanismi e metodi matematici, nonché di prevedere che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre incorporati dagli importi assegnati a ribasso.

La lettera *s*), inserita al Senato richiede la ridefinizione della disciplina delle varianti in corso d'opera in relazione alla possibilità di modifica dei contratti durante la fase dell'esecuzione.

La lettera *t*), anch'essa inserita al Senato, prevede che i decreti attuativi riformino la disciplina relativa ai servizi sociali e della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché quella dei servizi ad alta intensità di manodopera, stabilendo come criterio utilizzabile ai fini dell'aggiudicazione esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La lettera *u*) indica tra i criteri e principi direttivi l'individuazione di modalità incentivanti per il ricorso alle « procedure flessibili » quali, ad esempio, il dialogo competitivo, il partenariato, le procedure per l'affidamento di accordi quadro e le procedure competitive con negoziazione.

La lettera *v*) stabilisce che nell'esercizio della delega si provveda all'indicazione di meccanismi di razionalizzazione e semplificazione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto, alle concessioni di servizi e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, con l'obiettivo di rendere tali procedure maggiormente attrattive per gli investitori professionali e per gli operatori del mercato delle opere pubbliche.

La lettera *z*) prevede l'individuazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segreti o che giustifichino l'adozione di particolari misure di riservatezza.

La lettera *aa*), introdotta al Senato, prevede la revisione del sistema delle garanzie fideiussorie per la partecipazione ed esecuzione dei contratti pubblici, prevedendo una disciplina omogenea per i settori ordinari e per i settori speciali e stabilendo in relazione alle garanzie dell'esecuzione dei contratti la possibilità di sostituire le stesse mediante l'effettuazione di una ritenuta di

garanzia proporzionata all'importo del contratto in occasione del pagamento di ciascun stato avanzamento lavori.

Le lettere *bb)* e *cc)* richiedono al Governo che negli atti delegati vi sia l'indicazione dei contratti pubblici esclusi dall'ambito di applicazione delle direttive europee nonché delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possano ricorrere all'appalto integrato. Attualmente il codice prevede il divieto del ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori, divieto che però è sospeso fino al 30 giugno 2023.

La lettera *dd)* fissa il divieto di proroga dei contratti di concessione ad eccezione di quelli regolati da principi europei in materia di affidamento *in house*. Con riguardo alle concessioni si specifica la necessità di procedere ad una razionalizzazione della disciplina sul controllo degli investimenti dei concessionari e sullo stato delle opere realizzate, fermo restando l'obbligo dei concessionari stessi in merito alla corretta e puntuale esecuzione dei contratti.

La lettera *ee)*, sempre in merito ai contratti di concessione, formula uno specifico criterio di delega volto alla razionalizzazione della disciplina delle modalità di affidamento dei contratti da parte dei concessionari con l'obiettivo di introdurre una disciplina specifica per i rapporti concessori riguardanti la gestione dei servizi di interesse economico generale. Al Senato, tale criterio di delega è stato integrato nel senso di prevedere l'introduzione di una disciplina riferita alle concessioni in essere e non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'UE.

La disposizione fa specifico riferimento alla disciplina – da dettare secondo criteri di gradualità e proporzionalità e tenendo conto delle dimensioni e dei caratteri del soggetto concessionario, dell'epoca di assegnazione della concessione, della sua durata, del suo oggetto e del suo valore economico – dei casi in cui sussista l'obbligo di affidare a terzi, mediante procedure di evidenza pubblica, parte dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle me-

desime concessioni, garantendo la stabilità del personale impiegato e la salvaguardia delle relativa professionalità.

Sul punto, merita un richiamo la pronuncia delle Corte costituzionale n. 218 del 2021, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni, contenute nel Codice dei contratti pubblici concernenti l'obbligo, a carico dei titolari di concessioni affidate direttamente, di affidare all'esterno, mediante appalto a terzi, l'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture oggetto di concessione, e di assegnare il restante 20 per cento a società *in house* o comunque controllate o collegate.

La lettera *ff)* prevede l'individuazione di meccanismi sanzionatori e premiali volti a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti da parte dell'aggiudicatario.

La lettera *gg)*, introdotta al Senato, dispone in merito alla semplificazione delle procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti del corrispettivo contrattuale, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico delle imprese.

La lettera *hh)* fissa il criterio del rafforzamento dei meccanismi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale.

Il comma 3 prevede che vi sia il contestuale coordinamento normativo, ovvero l'esplicita abrogazione delle disposizioni oggetto di riforma o incompatibili nonché l'adozione di norme di coordinamento, transitorie e finali.

Il comma 4, invece, disciplina nel dettaglio il procedimento di adozione dei decreti legislativi. In particolare, oltre al termine di sei mesi, si regola la fase procedurale endogovernativa (proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro delle Infrastrutture, concerto con i Ministri competenti) ed esterna: previa acquisizione dei pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari.

Quanto al parere parlamentare, da rendere entro trenta giorni, segnalo che il Senato ha definito il meccanismo del « doppio parere parlamentare »: ove il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari nelle parti in cui indichino speci-

ficamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla legge delega, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali motivazioni, corredate dai necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro dieci giorni dall'assegnazione e, decorso tale termine, il decreto legislativo può essere comunque emanato.

Ancora, è stato precisato che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dal presente articolo o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

Sempre il comma 4, infine, autorizza l'emanazione di decreti legislativi correttivi o integrativi che potranno essere adottati entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dal comma 1, sempre nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi contenuti nel comma 2 seguendo la procedura delineata dal comma 4.

Il comma 5 reca la clausola di invarianza finanziaria, anche se, qualora i decreti legislativi determinassero nuovi o maggiori oneri non coperti al loro interno, gli stessi decreti potranno essere adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Nel corso dell'esame al Senato è stato inserito l'articolo 2, recante una clausola di salvaguardia delle autonomie speciali: le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi di cui alla presente legge secondo le disposizioni contenute negli statuti speciali e nelle relative norme di attuazione.

La sottosegretaria di Stato Teresa BELLANOVA si riserva di intervenire nel prosieguo dell'esame.

Erica MAZZETTI (FI), *relatrice*, richiama l'attenzione dei colleghi sulla importante

riforma che si intende realizzare con il disegno di legge in esame. Si tratta infatti di una delle più importanti riforme anticipate dal Piano di Ripresa e Resilienza. Proprio per questo deve essere realizzata in tempi serrati.

Peraltro, va considerato come alcuni cantieri finanziati con le risorse del PNRR saranno già avviati ben prima della entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi di questa delega e si dovrà quindi definire anche una disciplina di carattere transitorio.

Analogamente vi sarà sicuramente spazio per apportare quelle modifiche e quei miglioramenti al testo licenziato dal Senato suggeriti da un lavoro in Commissione che auspica possa essere il più condiviso possibile.

Dichiara quindi fin d'ora la piena disponibilità delle relatrici a valutare con la massima attenzione i contributi che i gruppi riterranno di avanzare e a definire d'intesa con i gruppi un programma di audizioni.

Tommaso FOTI (FDI) esprime apprezzamento per la disponibilità delle relatrici ad affrontare i punti critici del provvedimento, in alcuni casi migliorato durante l'esame al Senato, ma in altri casi ancora reso più complicato.

Ricorda come la maggior parte delle opere più importanti seguono adesso le procedure speciali definite nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e residenza. Questo però non deve far dimenticare l'esigenza di approntare uno strumento normativo ordinario che deve funzionare per tutte le procedure che sono soggette alla sua applicazione, anche se di carattere straordinario come potrebbe essere il prossimo Giubileo romano.

Segnala ad esempio l'opportunità di riflettere sulla necessità di migliorare istituti che già esistono, ma non funzionano, come ad esempio il *project financing* ovvero di disboscare il codice dei contratti pubblici da istituti che, pur previsti, non sono mai stati attuati in quanto eccessivamente complessi.

Evidenzia come il testo in esame, oltre a conferire una delega principale al Governo, gli attribuisce anche il compito di adottare

decreti correttivi. Rileva come il ruolo di aggiornare e correggere il nuovo codice dovrebbe forse essere rimesso più alle Camere che non al Governo al quale si può tutt'al più riconoscere la facoltà di adottare decreti integrativi, ma non correttivi.

Auspica conclusivamente che la futura normativa abbia miglior fortuna del codice emanato nel 2016 che non ha mai ben funzionato. In questo senso invita i colleghi a evitare di assumere posizioni meramente ideologiche, concentrandosi invece sulla necessità di adattare le nuove normative alla realtà economica attuale.

Si deve infatti tenere presente da un lato le esigenze e le caratteristiche del mondo imprenditoriale che – soprattutto dopo l'emanazione del *superbonus* 110% si è arricchita di numerosi nuovi attori – sia alla multiforme e complessa realtà territoriale del Paese.

Si riserva di approfondire tanti ragionamenti nel corso dell'esame preliminare, invitando la Commissione a concentrare la fase delle audizioni ad un numero limitato di soggetti, così da consentire una più proficua interlocuzione con coloro che possano dare realmente validi contributi all'istruttoria legislativa.

Alessia ROTTA, *presidente*, condivide i suggerimenti del collega Foti in ordine allo svolgimento dell'istruttoria legislativa, che sarà oggetto di definizione nel prossimo ufficio di presidenza.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.10.