

COMMISSIONI RIUNITE
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)
FINANZE (VI)

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 GIUGNO 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE **FABIO MELILLI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		che sociali e di crisi ucraina (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):	
Melilli Fabio, <i>presidente</i>	3	Melilli Fabio, <i>presidente</i>	3, 6, 7, 9, 10
Audizione, in videoconferenza, del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, Enrico Giovannini, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3614, di conversione in legge del decreto-legge n. 50 del 2022, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politi-		Giovannini Enrico, <i>Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili</i>	3, 7, 10
		Gusmeroli Alberto Luigi (Lega)	6, 7, 9
		Trancassini Paolo (Fdl)	6, 9
		ALLEGATO: Documentazione depositata dal	
		Ministro Enrico Giovannini	11

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Coraggio Italia: CI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Alternativa: Misto-A; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: Misto-A++E-RI; Misto-MAIE-PSI-Facciamoeco: Misto-MAIE-PSI-FE; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Europa Verde-Verdi Europei: Misto-EV-VE; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: Misto-NcI-USEI-R-AC; Misto-Manifesta, Potere al Popolo, Partito della Rifondazione Comunista - Sinistra Europea: Misto-M-PP-RCSE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
FABIO MELILLI

La seduta comincia alle 18.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione, in videoconferenza, del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, Enrico Giovannini, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3614, di conversione in legge del decreto-legge n. 50 del 2022, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, in videoconferenza, del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, Enrico Giovannini, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3614, di conversione in legge del decreto-legge n. 50 del 2022. Do la parola al Ministro Giovannini, che ringrazio fin d'ora per la partecipazione alla seduta odierna.

ENRICO GIOVANNINI, *Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (intervento da remoto)*. Grazie, presidente. Con la sua autorizzazione condividerei alcune *slide* che sono già state inviate agli

uffici delle presenti Commissioni riunite. In questa presentazione mi concentrerò sugli articoli — particolarmente rilevanti — di competenza del nostro Ministero, ossia gli articoli 3, 9, 26, 27, 35, 36, 37 e 54 del decreto-legge in esame.

L'articolo 3 riguarda il credito di imposta per gli autotrasportatori. È una misura che perfeziona un intervento che era già stato definito in un precedente provvedimento e che prevede, in particolare, un credito di imposta pari al 28 per cento della spesa sostenuta nel primo trimestre dell'anno 2022 per l'acquisto del gasolio impiegato dai predetti soggetti in veicoli di categoria euro 5 o superiore. Parliamo quindi di veicoli di massa pari o superiore a 7,5 tonnellate. È una misura che, dopo lunga discussione con le organizzazioni del settore, abbiamo orientato proprio nella direzione dei veicoli più puliti e meno inquinanti, in particolare di quelli appartenenti alla categoria euro 5 o superiore. Segnalo che sono al momento in corso interlocuzioni con la Commissione europea per definire una linea condivisa su tale misura, al fine di evitare eventuali critiche da parte della Commissione stessa.

L'articolo 9 contiene invece un'innovazione importante, ovvero le comunità energetiche per la produzione di energia rinnovabile che riguardano, da un lato, il Ministero della difesa e i terzi concessionari dei beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al medesimo Ministero, che sono autorizzati a costituire comunità energetiche rinnovabili nazionali anche in collaborazione con altre pubbliche amministrazioni centrali e locali.

Questa possibilità è estesa anche alle Autorità di sistema portuale e ciò rappresenta un elemento molto importante, perché — come sapete — i porti italiani sono

oggetto di investimenti significativi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e nel Piano complementare per il cosiddetto *cold ironing*, vale a dire l'elettrificazione delle banchine, ma d'altro canto ci sono vari investimenti che riguarderanno i porti italiani in una prospettiva *green*. L'idea che i porti, che il più delle volte sono collocati all'interno delle nostre città, possano non solo produrre, ma anche condividere con la comunità locale l'uso di energie rinnovabili, ci sembra un passaggio particolarmente rilevante.

L'articolo 26 continua ad affrontare la tematica dell'aumento dei costi a seguito non solo della ripresa economica del 2021, ma anche della crisi indotta dall'invasione dell'Ucraina. Infatti, le tendenze dei prezzi hanno avuto un forte aumento nella seconda parte del 2021, come testimoniato dagli indici che sono stati oggetto di intervento anche normativo per le compensazioni a favore delle imprese, ma questo aumento è proseguito nei primi quattro mesi del 2022. Abbiamo elaborato una serie di stime e, dopo una lunga stagnazione dei prezzi e dei costi tra il 2015 e il 2020, se confrontiamo tale situazione con quanto sta ora accadendo osserviamo un incremento ipotizzabile dei costi delle opere pubbliche intorno al 20 per cento.

Per questo il Governo è intervenuto in modo eccezionale con un'articolazione degli interventi tra i lavori che verranno eseguiti nel corso del 2022, riferiti a opere la cui offerta è stata presentata entro il 31 dicembre 2021. Stiamo parlando di bandi che sono stati completati con appalti assegnati, tra cui rientrano anche i lavori pubblici affidati a un contraente generale. Per questi c'è una valorizzazione degli stati di avanzamento dei lavori (SAL) utilizzando i prezzi regionali, che dovranno essere aggiornati entro il 31 luglio del 2022 in via straordinaria. Qualora le regioni non effettuino questo aggiornamento, saranno i provveditori a effettuare l'adeguamento dei prezzi. Nelle more di tale aggiornamento, i prezzi regionali vigenti sono incrementati fino al 20 per cento e i maggiori importi derivanti dall'applicazione dei prezzi regionali, al netto dei ribassi d'asta

formulati in sede di offerta, sono riconosciuti alla stazione appaltante nella misura del 90 per cento e nei limiti delle risorse disponibili.

La seconda categoria riguarda i lavori prioritari e strategici che verranno messi a gara nel corso del 2022. Qui parliamo di opere del PNRR e non solo. Per fronteggiare questi maggiori costi, le stazioni appaltanti possono procedere alla rimodulazione delle somme a disposizione indicate nel quadro economico degli interventi.

Infine, vi è l'esecuzione degli accordi quadro di lavori già aggiudicati, ovvero efficaci alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Fino al 31 dicembre 2022 le stazioni appaltanti utilizzano per l'esecuzione di questi accordi quadro già stipulati i prezzi aggiornati, fronteggiando i maggiori oneri mediante l'utilizzo delle risorse stanziare per l'accordo.

Il punto cruciale riguarda naturalmente le compensazioni. In proposito, abbiamo diversi interventi. Il primo riguarda il fatto che il contributo economico per le compensazioni è calcolato rispetto all'intero costo dell'opera e non è dunque circoscritto a singoli materiali o sottoinsiemi di materiali che, sulla base della legislazione ordinaria, dovevano essere caratterizzati da una variazione dei prezzi superiore all'8 per cento.

Viene poi previsto un nuovo meccanismo di compartecipazione dell'impresa all'aumento dei costi, in quanto alla stazione appaltante si riconosce il 90 per cento dei maggiori costi ottenuti utilizzando i prezzi regionali. Questo determina un'alea implicita e variabili in funzione dell'aumento dei prezzi. Per esempio, nel caso in cui l'aumento del costo dell'opera sia del 10 per cento, l'impresa contribuisce per l'1 per cento, per il 2 per cento nel caso di aumento del prezzo del 20 per cento e via dicendo. L'utilizzo dei prezzi regionali assicura, inoltre, che la valorizzazione degli extra-costi tenga conto delle specificità locali.

La compensazione avviene nei limiti delle risorse economiche disponibili, nonché di quelle disponibili nei due fondi esistenti presso il Ministero delle infrastrutture e

della mobilità sostenibili, che sono stati istituiti, rispettivamente, dal decreto-legge n. 76 del 2020 e dal decreto-legge n. 73 del 2021. L'importo complessivo di questi due fondi è superiore a 3 miliardi di euro, con un aumento straordinario rispetto agli importi che avevamo previsto per il primo e il secondo semestre del 2021.

Inoltre, viene istituito il fondo per l'avvio di opere indifferibili, ovvero le opere comprese nel PNRR e nel Piano nazionale complementare, le opere commissariate, nonché quelle connesse alle Olimpiadi Milano-Cortina 2026 e ai Giochi del Mediterraneo del 2022. In questo caso il fondo è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze e, come potete vedere dalla tabella contenuta a pagina 8 delle *slide*, ad esso sono stati assegnati complessivamente 10 miliardi di euro su base pluriennale, in particolare per il periodo 2022-2026, per sostenere l'aggravio dei costi legati a queste opere prioritarie.

Passiamo quindi all'articolo 27, che consente anche ai concessionari autostradali di lavori pubblici, che non sono amministrazioni aggiudicatrici, di aggiornare il quadro economico del progetto esecutivo, utilizzando il prezzario di riferimento più recente. Come sapete, i concessionari autostradali hanno infatti davanti a sé molti investimenti che sono stati inseriti nei piani economici finanziari, la cui mancata effettuazione determinerebbe uno sbilancio all'interno del piano economico finanziario. Questo intervento consente al concedente di approvare un quadro economico del progetto aggiornato sulla base delle delibere adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti. Gli oneri derivanti dall'aggiornamento del quadro economico del progetto comunque non concorrono alla determinazione della remunerazione del capitale investito netto del concessionario e non rilevano ai fini della durata della concessione. Questi sono elementi vincolanti molto importanti onde evitare che i concessionari possano avvantaggiarsi di questo tipo di intervento al di là di quanto il concedente consente di fare.

L'articolo 35 riguarda un contributo, sotto forma di erogazione di un buono, per

il sostegno alle famiglie che hanno dichiarato redditi non superiori a 35.000 euro ai fini IRPEF. In particolare, parliamo di un fondo con una dotazione di 79 milioni di euro per l'anno 2022 che dovrebbe consentire, visti i vincoli, il riconoscimento di un buono del valore massimo di 60 euro, utilizzabile una sola volta. Questo vuol dire che, all'incirca, stiamo parlando di 1,2 milioni o 1,3 milioni di teorici buoni che possono favorire il ritorno da parte delle famiglie, in particolare di quelle meno abbienti, all'uso del mezzo pubblico, politica che è incentivata da vari punti di vista dopo la fine dello stato di emergenza pandemica. La speranza è quella di far tornare all'uso dei mezzi pubblici coloro i quali nel frattempo, a causa dell'emergenza, hanno invece scelto di utilizzare i trasporti privati, in particolare l'automobile.

In questa stessa direzione si muove l'articolo 36, che riguarda i servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale, che — come ricorderete — erano stati potenziati proprio per fare fronte all'emergenza pandemica. Qui c'è un finanziamento che consente alle aziende di trasporto pubblico locale di completare i servizi aggiuntivi, in particolare quelli orientati alla scuola, coerentemente con quanto i tavoli prefettizi hanno definito nei mesi scorsi.

Inoltre, ci sono 80 milioni di euro stanziati per il primo trimestre del 2022 e circa 325 milioni di euro che sono stati già utilizzati per varie finalità nell'anno 2021. Queste risorse saranno ripartite tra regioni, province autonome e aziende esercenti i servizi di trasporto pubblico regionale che residuano in capo alla competenza statale. Questo è un intervento ancora parziale, perché, rispetto alle esigenze che le aziende di trasporto pubblico locale hanno evidenziato con riferimento ai bilanci 2021 e nella prima parte del 2022, tali risorse appaiono insufficienti. È un tema che vorrei sottolineare all'attenzione delle presenti Commissioni riunite, perché probabilmente avranno modo di ascoltare lamentele, anche giustificate, da parte delle aziende di trasporto pubblico locale ai fini di un potenziamento degli interventi.

Passiamo quindi all'articolo 37, che reca un finanziamento di 100 milioni di euro per il 2022 a favore del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, volto a ridurre l'impatto economico della crisi attuale sulle persone che sono maggiormente in difficoltà. Le risorse saranno ripartite tra regioni e province autonome sulla base dei criteri fissati con un decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Ricordo che per l'anno 2021 — questo non è un nuovo intervento, ma è la ripetizione di un intervento già realizzato l'anno scorso — sono stati ripartiti 210 milioni di euro.

Veniamo all'articolo 54, che differisce al 31 luglio 2022 il termine per l'adozione delle nuove linee guida per la disciplina sui trasporti eccezionali. Resta in vigore la disciplina transitoria per le autorizzazioni al trasporto eccezionale di massa complessiva fino a 108 tonnellate effettuato mediante complessi di veicoli a otto assi, ma questo ci consente di assicurare l'omogeneità della classificazione e gestione del rischio e della valutazione della compatibilità dei trasporti in condizioni di eccezionalità con la conservazione delle sovrastrutture stradali, con la stabilità dei manufatti e con la sicurezza della circolazione.

Presidente, spero di essere stato esauritivo e anche rapido, in modo da lasciare tempo ai membri delle Commissioni riunite per eventuali domande. Sono naturalmente a vostra disposizione.

PRESIDENTE. Grazie, signor Ministro. Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

PAOLO TRANCASSINI (*intervento da remoto*). Volevo soltanto tornare un istante sulla questione della revisione dei prezzi. Mi risulta che un nutrito gruppo di imprese, tra l'altro tutte impegnate nell'esecuzione di opere relative al PNRR, nei giorni scorsi abbia fatto pervenire a lei e al Presidente del Consiglio Draghi delle proposte in tal senso, che io vedo solo parzialmente inserite in questo decreto-legge. In quelle proposte, che per la verità io ho

ricepito in un ordine del giorno presentato e approvato nel corso dell'esame dell'ultimo decreto-legge sull'Ucraina discusso alla Camera dei deputati, vi era un sistema costante di revisione dei prezzi. È molto probabile che il tema della revisione dei prezzi ci accompagnerà nei prossimi anni. Per evitare di commettere l'errore che è stato commesso in precedenza — quando noi lo scorso anno con una nostra interrogazione segnalammo questa problematica dell'aumento dei prezzi e vi abbiamo anche chiesto se ciò potesse incidere sull'attuazione del PNRR, ma ci è stato risposto di no — e per evitare che si intervenga più volte su questo tema, era stato proposto un sistema costante di revisione dei prezzi che camminasse da sé.

Inoltre, tra le proposte che vi erano state fatte e che sono state anche veicolate in quell'ordine del giorno, c'è una forma di attenuazione e di esclusione della responsabilità per i ritardi delle esecuzioni delle opere da parte delle imprese impegnate nel PNRR laddove fosse evidente, acclarata e dimostrata la sussistenza di una problematica di approvvigionamento e reperimento delle materie prime, al fine proprio di evitare contenziosi. Se infatti è vero che una simile causa di forza maggiore può essere facilmente dimostrata, altrettanto non lo è dal punto di vista della tempistica, considerata la situazione legata alla magistratura italiana, rispetto a cui mi permetta di sottolineare che non vedo nelle riforme all'orizzonte un netto miglioramento. La mia domanda, pertanto, è se non ritiene che queste due problematiche debbano essere inserite all'interno del decreto-legge in esame. Su tale aspetto preannuncio che noi presenteremo apposite proposte emendative.

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI (*intervento da remoto*). Prima di intervenire, io vorrei ascoltare la risposta del Ministro a queste ultime domande.

PRESIDENTE. Come da prassi, non c'è una risposta e poi un'altra domanda, ma si completa il giro delle domande alle quali poi il Ministro risponde. Pertanto, la pregherei di formulare le sue domande.

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI (*intervento da remoto*). Lo dicevo solo perché parte della mia domanda era contenuta nella domanda dell'onorevole Trancassini, quindi volevo ascoltare prima la risposta del Ministro e poi eventualmente intervenire di nuovo. Il tema della revisione periodica dei prezzi è infatti molto importante anche per gli enti locali. Volevo dunque capire come si poneva il Governo, anche perché probabilmente l'aumento dei prezzi sarà una costante che ci accompagnerà per un bel po' di tempo. Tra il momento in cui gli enti locali che hanno presentato i progetti rientranti nel PNRR o che dovranno realizzare opere di quel tipo partecipano ai bandi e presentano gli studi di fattibilità e il momento in cui i bandi vengono affidati, i soldi diventano disponibili e si possono fare gli studi definitivi e le gare è già passato molto tempo, quindi il tema dei prezzi è molto sensibile. La mia domanda, anche guardando al futuro, è la seguente: si sta studiando qualcosa per questo periodo abbastanza lungo che intercorre tra la partecipazione ai bandi, per esempio, da parte degli enti locali e il momento in cui si effettuano le gare e si iniziano i lavori?

PRESIDENTE. Do la parola al Ministro Giovannini per la replica.

ENRICO GIOVANNINI, *Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (intervento da remoto)*. Il tema della revisione dei prezzi è stato oggetto di tantissime analisi da parte del Ministero che rappresento e di dialogo con le imprese e vorrei in proposito ricordare la soluzione che è stata individuata a regime. Ricordo che, in base al disegno di legge di delega sul codice dei contratti pubblici, che speriamo venga approvato nelle prossime ore e diventi così legge, quello sarà il luogo nel quale si metterà mano al nuovo sistema che poi diventerà efficace per il futuro.

Su questo vorrei essere estremamente chiaro anche rispetto alla discussione che abbiamo avuto con le associazioni di categoria. La richiesta che ci è arrivata in questi mesi era quella di una totale indi-

cizzazione a qualsiasi tipo di aumento dei costi, che sarebbe andata integralmente a carico delle stazioni appaltanti. Questo tipo di impostazione non è stata approvata e applicata dal Governo, perché rispetto ad altri settori, che pure hanno una loro specificità, per nessun settore al momento è prevista una totale indicizzazione dei costi a qualsiasi variazione possa verificarsi sul mercato. Sappiamo bene che in altri Paesi meccanismi di questo tipo — nel senso di una totale o parziale indicizzazione — sono stati applicati ed è per questo che, guardando proprio all'esperienza internazionale, abbiamo scelto di modificare, anche rispetto ai decreti iniziali, l'impostazione per i prossimi anni, in attesa proprio della revisione del codice dei contratti pubblici.

Cosa abbiamo fatto? In primo luogo, abbiamo reso obbligatoria nei contratti una clausola esplicita sulla revisione dei prezzi, perché vorrei ricordare che molti dei problemi che si sono registrati nei mesi scorsi, nel secondo semestre del 2021 e in quest'anno in relazione ai contratti in essere, sono legati al fatto che per molti anni appaltatore e stazione appaltante nel contratto che li legava non avevano nulla di riferito alla revisione dei prezzi e quindi si applicava quanto era previsto dal codice dei contratti pubblici. Abbiamo volutamente modificato proprio quanto era previsto dal codice dei contratti pubblici, da un lato riducendo il valore-soglia oltre il quale viene riconosciuta una compensazione per l'aumento dei prezzi dei materiali, dall'altro prevedendo una maggiore onerosità a carico delle stazioni appaltanti in caso di aumento dei prezzi. Infatti, non c'è più la variazione del 10 per cento oltre la quale scattava il riconoscimento dell'aumento del prezzo dei materiali, ma questa soglia è stata abbassata al 5 per cento e per la parte eccedente questa soglia non c'è più il 50 per cento a carico della stazione appaltante e il 50 per cento a carico dell'impresa, bensì l'80 per cento a carico della stazione appaltante e il 20 per cento a carico dell'impresa. Questo meccanismo vale sia per l'aumento che per la diminuzione dei prezzi.

Questa scelta è stata fatta a ragion veduta, guardando anche ad altre esperienze internazionali, da un lato per mantenere una componente di rischio che è parte del rischio di impresa, perché una totale indicizzazione vuole dire che tra le due parti la contrattazione si fa nel momento in cui si chiude il contratto e poi da quel momento in poi tutti gli eventuali rischi sono scaricati sulla stazione appaltante, ovvero sul bilancio pubblico. Quindi abbiamo mantenuto un'alea di impresa per evitare comportamenti scorretti, anche da parte di imprese che, nel farsi concorrenza, potrebbero superare i limiti della corretta competizione proprio puntando a scaricare sulla stazione appaltante ogni aumento dei prezzi. Dall'altro lato, consci del fatto che fare gli appalti in questo momento potrebbe collocare i prezzi ad un livello molto elevato, se non addirittura ad un massimo storico, avere previsto che in caso di riduzione dei prezzi l'80 per cento del beneficio della riduzione vada alla stazione appaltante e il 20 per cento all'impresa, sulla base cioè di un meccanismo simmetrico rispetto all'aumento, fa sì che, anche se per il PNRR e non solo in questo momento i prezzi di aggiudicazione delle gare fossero particolarmente alti, in caso di rientro almeno parziale di quei prezzi la finanza pubblica beneficerebbe di tale rientro invece che lasciare questo beneficio unicamente a vantaggio delle imprese.

Il terzo elemento che abbiamo voluto rendere chiaro è il ruolo dei prezzari regionali, che sono importantissimi per la definizione dei contratti, tenendo conto delle linee guida che stiamo faticosamente concordando con le regioni e di una nuova metodologia di calcolo elaborata dall'ISTAT che superi la metodologia usata dal Ministero che rappresento nel primo semestre del 2021, su proposta delle associazioni di categoria che avevano suggerito di riutilizzare il meccanismo che era stato già impiegato in occasione della crisi del 2008-2009. Lo dico perché, in realtà, l'aumento dei prezzi che si è verificato nella seconda parte del 2021, ben misurato dalle rilevazioni del nostro Ministero, delle camere di commercio e dell'ISTAT dopo lo sforzo di

miglioramento della base statistica, rappresentava effettivamente quel momento e alcuni prezzi stavano cominciando già a flettere, quindi era un meccanismo effettivamente temporaneo che avrebbe potuto essere gestito con quel tipo di metodologia e con quel tipo di ripartizione dei costi, ma poi con la guerra in Ucraina i prezzi sono ripartiti e per questo siamo dovuti intervenire ulteriormente per evitare che le gare andassero deserte.

Un ultimo elemento rispetto a quello che diceva l'onorevole Trancassini riguarda l'esclusione della responsabilità. Anche qui abbiamo fatto un'analisi attenta rispetto alle proposte formulate dalle imprese e abbiamo ritenuto che non fosse corretto consentire alle imprese, senza alcun confronto con la stazione appaltante, di dichiarare in modo unilaterale l'impossibilità di ottemperare agli obblighi derivanti dal contratto. Abbiamo viceversa preferito mantenere la possibilità che tra stazione appaltante e appaltatore si arrivi a un accordo sulla base di una evidenza circa la mancata disponibilità dei materiali, l'eccessiva onerosità e via discorrendo. Pur riconoscendo le difficoltà che molte imprese hanno affrontato, la scelta di passare a un meccanismo unilaterale, che avrebbe consentito a imprese sia in difficoltà sia magari in minore difficoltà di rinviare in modo unilaterale le scadenze contrattuali per escludere ogni responsabilità, non è stata accettata e abbiamo invece continuato ad applicare quello che il codice dei contratti consente, vale a dire una rinegoziazione consensuale tra le due parti contraenti.

Credo di aver risposto ai quesiti, fermo restando che le lezioni, le evidenze, le difficoltà, ma anche le soluzioni che il Governo in particolare ha trovato con questo decreto-legge, che ha incontrato un chiaro favore, come attestato da dichiarazioni in tal senso molto evidenti da parte delle associazioni del settore, sono tutti elementi che prenderemo in considerazione nella scrittura dei decreti delegati del nuovo codice dei contratti pubblici, che pure a tale proposito reca dei principi molto chiari che sono anche il frutto del lavoro svolto in questi mesi. Grazie, presidente.

PRESIDENTE. Grazie a lei, signor Ministro. Concludiamo qui l'audizione del Ministro Giovannini.

PAOLO TRANCASSINI (*intervento da remoto*). Presidente, non è possibile aggiungere una considerazione, visto che siamo stati ampiamente nei tempi?

PRESIDENTE. Onorevole Trancassini, me l'ha chiesto anche l'onorevole Gusmeroli, però alla luce delle nostre abitudini dobbiamo perlomeno consentire al Ministro di svolgere un'ulteriore replica, altrimenti diventa un dibattito.

PAOLO TRANCASSINI (*intervento da remoto*). Presidente, abbiamo derogato a tante sane abitudini in questo decreto-legge.

PRESIDENTE. La mia preoccupazione è che poi le deroghe diventino abitudini. Non so se il signor Ministro è disponibile. Pertanto, chiederei innanzitutto al Ministro la sua disponibilità, che davo per certa, perché la disponibilità del Ministro Giovannini nei confronti del Parlamento è evidente a tutti. Onorevoli Trancassini e Gusmeroli, vi pregherei comunque di svolgere due interventi brevi.

PAOLO TRANCASSINI (*intervento da remoto*). Mi permetto perché, al di là delle battute, stiamo abbastanza nei tempi, grazie anche all'esposizione svolta con le *slide*. Se avessimo sforato oltre l'ora, sicuramente avrei evitato di avanzare tale richiesta.

Volevo fare delle precisazioni, Ministro, se lei mi permette, e una considerazione. Quando lei dice che la fluttuazione dei prezzi del 70 o dell'80 per cento è associata al rischio di impresa, ritengo che il rischio di impresa sia tutt'altra cosa, non c'entra nulla, semmai è una lotteria alla quale le imprese normalmente non sono abituate, perché una fluttuazione del 5 o del 10 per cento in aumento e in diminuzione ci sta e qualche volta rende particolarmente interessante un lavoro e qualche altra lo rende non economicamente rilevante. Pensare però che l'impresa si faccia carico della fluttuazione dei prezzi al 70 o all'80 per cento

secondo me significa chiamare una cosa con un nome sbagliato.

Noi abbiamo avuto la prova di questa situazione nella ricostruzione post-sisma. Se lei parla con il Commissario Legnini, le dirà che l'anno scorso quello che sta succedendo adesso in Italia, in particolar modo con riferimento al PNRR, noi lo abbiamo registrato nei contratti e nei paesi colpiti dal sisma, perché i contratti erano stati stipulati nel 2017 e nel 2018 e l'anno scorso sono andati tutti quanti fuori strada, perché c'era stato già un aumento del 40 o del 50 per cento del prezzo delle materie prime. Non c'è stato nessun elemento in controtendenza, anzi più passava il tempo, più questo dato si cristallizzava. Poi c'è stata l'aggravante — questo è certo — della crisi ucraina, ma questo glielo dico non per puntualizzare quello che lei ha detto, ma proprio per sottolineare l'importanza, secondo me anche da un punto di vista della semplificazione, di creare un meccanismo che cammini da sé. Lei ha detto che lo farete nel prossimo decreto e io me lo auguro, però questo è importante sia per mantenere il patrimonio delle nostre imprese, sia per far sì che tutto questo poi domani cammini in un modo molto semplice.

Faccio un'ultima considerazione. È vero quello che lei dice, ovvero che noi non possiamo lasciare alle imprese il potere unilaterale di superare il problema della responsabilità, però occorre introdurre un dato oggettivo che non esponga le singole stazioni appaltanti, perché quando parliamo di stazioni appaltanti non dobbiamo pensare solo alle grandissime opere ma anche alle realtà comunali più piccole, dove c'è una difficoltà a gestire una situazione di questo tipo e quasi sempre, 99 volte su 100, si ricorre alla magistratura, che ovviamente tiene il cantiere bloccato per anni. Ho concluso e la ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie a lei, onorevole Trancassini. Onorevole Gusmeroli, intende intervenire anche lei?

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI (*intervento da remoto*). No, sono soddisfatto dalla prima replica del Ministro, che ringrazio.

PRESIDENTE. Do la parola al Ministro Giovannini per un'ulteriore replica.

ENRICO GIOVANNINI, *Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (intervento da remoto)*. Intanto faccio una precisazione, onorevole Trancassini. Il rischio di impresa è il 20 per cento della variazione, l'80 per cento è a carico della stazione appaltante. Nella precedente legislazione esso era ripartito al 50 per cento, quindi abbiamo ridotto sia la soglia oltre la quale scattano le compensazioni, sia la quota riguardante le imprese nel caso di aumenti. Nel caso della riduzione vale la stessa cosa e l'80 per cento della riduzione va a favore della stazione appaltante, che così magari ricostituisce quelle riserve che sono previste dalle norme per eventi eccezionali, non solo quelli legati all'aumento dei costi.

Lei ha colto un punto importante rispetto al tema della semplificazione e non è un caso che la nuova piattaforma messa in campo dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per le compensazioni del secondo semestre 2021, che è in pieno funzionamento, ricava anche un'informazione che fino a poco tempo fa era sconosciuta al citato Ministero, cioè la quota di risorse disponibili della singola stazione appaltante per fronteggiare situazioni come queste, magari derivanti dai ribassi d'asta o da altri elementi.

Quello che sto cercando di dire è che con gli interventi che abbiamo fatto abbiamo garantito trasparenza al mercato, anche nella relazione tra le stazioni appaltanti e le imprese che chiedono le compensazioni nonché tra le stazioni appaltanti e il Ministero, perché finalmente abbiamo questa informazione e l'abbiamo chiesta proprio perché abbiamo visto quanto accaduto con il meccanismo del primo semestre, che era stato sostanzialmente mutuato dalla crisi del 2008-2009. Ricordo che in quel caso il decreto di pagamento delle

compensazioni fu adottato in una fase avanzata del 2010, quindi non era certo uno strumento in grado di fronteggiare un'emergenza come quella che, invece, abbiamo visto nel secondo semestre del 2021 e nella prima parte del 2022. In questa piattaforma le stazioni appaltanti assumono una responsabilità diretta rispetto all'analisi e alla verifica di quello che gli appaltatori richiedono, ma soprattutto condividono con il Ministero quanto delle loro risorse impiegano a fronte della richiesta dell'impresa, rivolgendosi al Ministero per una integrazione rispetto a quella delle stazioni appaltanti. È quindi un sistema molto più efficiente e ricordo che abbiamo introdotto il criterio del 50 per cento di anticipo immediato rispetto a quanto richiesto dall'appaltatore, proprio perché ci siamo resi conto del tema della liquidità, in particolare delle imprese, a fronte della persistenza dell'aumento dei prezzi.

Come lei ha detto, per ciò che riguarda l'esclusione di responsabilità servirebbe una valutazione oggettiva, ma questa non può che essere fatta all'esito di un confronto tra la stazione appaltante e l'appaltatore. Se noi Ministero, o un terzo, dovessimo incaricarci di fare una valutazione circa l'oggettiva esistenza di quel particolare impedimento, immediatamente il mercato si bloccherebbe e verremmo giustamente rimproverati di non lasciare alle parti il compito di trovare un bilanciamento degli interessi.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi per le domande e il Ministro Giovannini per la sua disponibilità e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato alla seduta odierna (*vedi allegato*), e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 19.15.

*Licenziato per la stampa
il 6 luglio 2022*

ALLEGATO

Documentazione depositata nel corso dell'audizione.



Decreto legge 17 maggio 2022, n. 50

recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina

***Audizione presso le Commissioni
V Bilancio, Tesoro e Programmazione e VI Finanze
della Camera dei Deputati***

7 giugno 2022

Gli articoli di competenza del MIMS

Articolo 3 (*Credito d'imposta per gli autotrasportatori*)

Articolo 9 (*Disposizioni in materia di comunità energetiche rinnovabili*)

Articolo 26 (*Disposizioni urgenti in materia di appalti pubblici di lavori*)

Articolo 27 (*Disposizioni urgenti in materia di concessioni di lavori*)

Articolo 35 (*Disposizioni urgenti in materia di sostegno alle famiglie per la fruizione dei servizi di trasporto pubblico*)

Articolo 36 (*Servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale*)

Articolo 37 (*Misure in materia di locazione*)

Articolo 54 (*Disposizioni urgenti per i trasporti in condizioni di eccezionalità*)



Mims

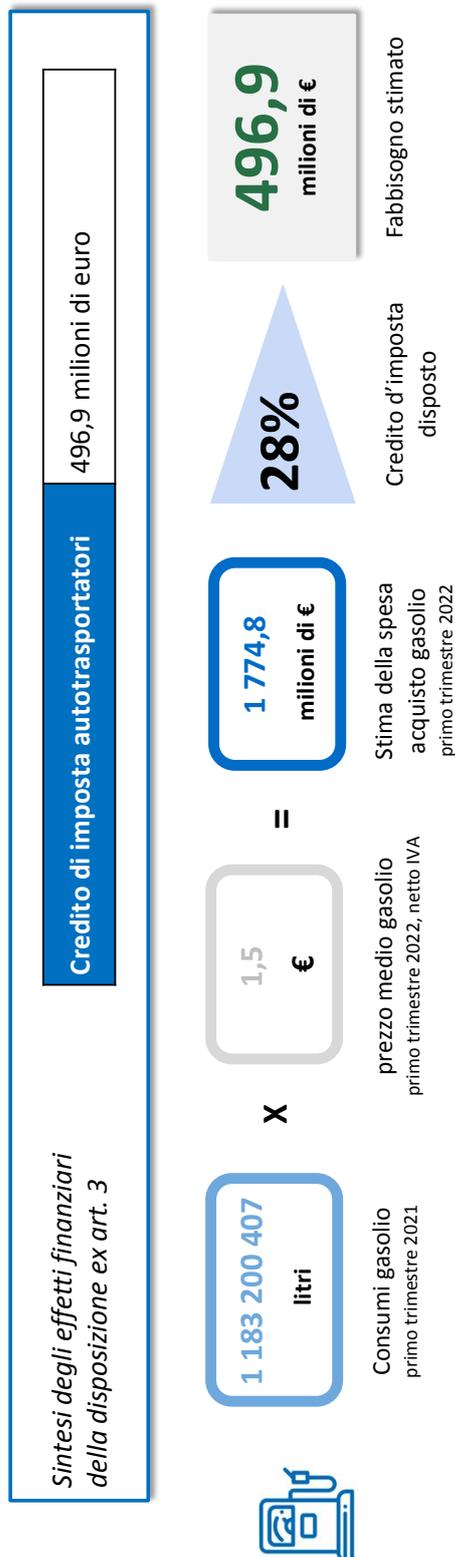
- 2 -

Dieci anni per trasformare l'Italia

Articolo 3 (Credito d'imposta per gli autotrasportatori)

L'articolo 3 concede alle imprese esercenti attività di trasporto merci con veicoli di massa pari o superiore a 7,5 tonnellate, per mitigare gli effetti economici derivanti dall'aumento eccezionale del prezzo del gasolio utilizzato come carburante si prevede un contributo straordinario sotto forma di credito di imposta (pari al 28%) della spesa sostenuta, nel primo trimestre 2022, per l'acquisto del gasolio impiegato in veicoli, di categoria euro 5 o superiore.

Non concorre alla formazione del reddito di impresa né della base imponibile dell'IRAP ed è cumulabile con altre agevolazioni che abbiano ad oggetto i medesimi costi.



Sono al momento in corso interlocuzioni con la Commissione Europea per definire una linea condivisa su tale misura.

Articolo 9 (Disposizioni in materia di comunità energetiche rinnovabili)



La norma in esame ha l'obiettivo di contribuire alla crescita sostenibile del Paese, alla decarbonizzazione del sistema energetico e al perseguimento della resilienza energetica nazionale consentendo:



- al **Ministero della difesa e ai terzi concessionari di tali beni di costituire comunità energetiche rinnovabili nazionali, anche con altre pubbliche amministrazioni centrali e locali**, derogando a taluni requisiti specifici previsti dalla normativa in materia ma consentendo l'accesso al regime di sostegni economici offerto dalla medesima normativa, a fronte del pagamento degli oneri di rete riconosciuti per l'illuminazione pubblica.
- alle **Autorità di sistema portuale di costituire una o più comunità energetiche rinnovabili**, anche in deroga alle previsioni di cui all'articolo 6, comma 11, della legge n. 84 del 1994, che non consente alle AdSP di svolgere, né direttamente né tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse.



Si prevede inoltre che gli incentivi previsti dal decreto legislativo n. 199 del 2021 si applichino agli impianti da fonti rinnovabili inseriti in comunità energetiche rinnovabili costituite dalle Autorità di sistema portuale, anche se di potenza superiore a 1 MW.



Articolo 26 (Disposizioni urgenti in materia di appalti pubblici di lavori)

A partire dal 2021 la marcata ripresa della domanda e alcune restrizioni dal lato dell'offerta (sia nella produzione sia nell'approvvigionamento) hanno determinato un forte aumento dei prezzi dei materiali di costruzione.

Tali dinamiche hanno subito un'ulteriore impulso a seguito della grave crisi internazionale seguente all'invasione dell'Ucraina.

Le tendenze dei prezzi rimangono orientate all'incremento: ad aprile, il saldo tra le imprese che prevedevano prezzi in aumento nei prossimi tre mesi rispetto a quelle che prevedevano, invece, una diminuzione era prossimo al 40 per cento, il valore più elevato mai registrato da quando esiste la serie storica.



+20%

Incremento ipotizzabile dei costi delle opere pubbliche

Sulla base di tali evidenze e del contesto geopolitico, si può ipotizzare un incremento dei costi delle opere pubbliche nell'ordine del 20% rispetto al periodo 2015-2021 qualora i prezzi utilizzati per determinare gli importi dei lavori pubblici messi a gara fossero aggiornati. Tale valore ha un ordine di grandezza comparabile con quello rilevato presso alcune regioni e le grandi stazioni appaltanti.

Il forte aumento dei prezzi ha ripercussioni sulle gare di lavori pubblici, sia su quelli in corso sia su quelli che verranno messi a gara nel corso dell'anno.

1. Il 31 dicembre 2021 è la data entro la quale sono state effettuate la maggior parte delle offerte dei lavori pubblici in corso di esecuzione.



Mims

- 5 -

Dieci anni per trasformare l'Italia

Articolo 26 (Disposizioni urgenti in materia di appalti pubblici di lavori)

Le disposizioni, volte a fronteggiare gli aumenti per il settore degli appalti pubblici di lavori, riguardano tre diversi ambiti:

- **Lavori che verranno eseguiti nel corso del 2022 e riferiti a opere la cui offerta è stata presentata entro il 31 dicembre 2021, includendo anche i lavori pubblici affidati a un contraente generale.**

Per questi si prevede una “valorizzazione” degli stati di avanzamento dei lavori (SAL) utilizzando i prezzi regionali, che dovranno essere aggiornati in via straordinaria entro il 31 luglio del 2022.

In caso di inadempienza da parte delle Regioni, i prezzi regionali saranno aggiornati dai provveditori nei successivi quindici giorni.

Nelle more di tale aggiornamento, i prezzi regionali vigenti (aggiornati al 31 dicembre del 2021) sono incrementati fino al 20%. I maggiori importi derivanti dall'applicazione dei prezzi aggiornati, al netto dei ribassi d'asta formulati in sede di offerta, sono riconosciuti dalla stazione appaltante nella misura del 90% e nei limiti delle risorse disponibili.

- **Lavori prioritari e strategici che verranno messi a gara nel corso del 2022.**

Per fronteggiare i maggiori costi derivanti dall'aggiornamento dei prezzi, e successivamente all'entrata in vigore del decreto, le stazioni appaltanti possono procedere alla rimodulazione delle somme a disposizione e indicate nel quadro economico degli interventi.

- **Esecuzione degli accordi-quadro di lavori già aggiudicati ovvero efficaci alla data di entrata in vigore del decreto.**

Fino al 31 dicembre 2022 le stazioni appaltanti utilizzano, ai fini dell'esecuzione degli accordi-quadro già stipulati, i prezzi aggiornati fronteggiando i maggiori oneri mediante l'utilizzo delle risorse complessivamente stanziare per l'accordo.



Articolo 26 (Disposizioni urgenti in materia di appalti pubblici di lavori)

Le principali novità rispetto al previgente meccanismo di compensazioni sono:

- **il contributo economico calcolato rispetto all'intero costo dell'opera**, non circoscritto a materiali o sottoinsiemi caratterizzati da variazioni dei prezzi dei materiali superiori all'8%;
- **un nuovo meccanismo di compartecipazione dell'impresa all'aumento dei costi** in quanto alla stazione appaltante si riconosce il 90% dei maggiori costi ottenuti utilizzando i prezziari aggiornati, che determina un'alea implicita e variabili in funzione dell'aumento dei prezzi (1% nel caso di un aumento del costo dell'opera del 10%, 2% nel caso di un aumento del 20%, ecc.);
- **l'utilizzo dei prezziari regionali assicura che la valorizzazione degli extra-costi tenga conto delle specificità locali**, sia nei livelli dei prezzi sia nelle variazioni percentuali di questi.



Ipotizzando un importo dei SAL nel corso del 2022 nell'ordine di 33,4 miliardi di euro e un incremento medio dei costi del 20% rispetto alla data dell'offerta, i maggiori oneri a carico degli operatori economici sono quantificabili in 6.680 milioni di euro che verrebbero riconosciuti dalla stazione appaltante nella misura del 90%, vale a dire 6.010 milioni di euro, e nei limiti delle risorse pubbliche disponibili.

La compensazione avviene nei limiti delle risorse economiche disponibili nei quadri economici delle stazioni appaltanti (risorse per imprevisi, somme derivanti da ribassi d'asta e ulteriori somme disponibili, nel rispetto delle procedure contabili della spesa) e, in ultima istanza, in quelle disponibili nei due Fondi esistenti presso il Mims:

- Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche di cui all'articolo 7, comma 1, del DL 76/2020;
- Fondo di cui all'articolo 1-septies, comma 8, del DL 73/2021.

Articolo 26 (Disposizioni urgenti in materia di appalti pubblici di lavori)



L'importo complessivo dei due **Fondi Mims** è superiore ai **3 miliardi di euro**.

Tale valore è di oltre 15 volte superiore alla dotazione del Fondo di 200 milioni di euro per le compensazioni del primo e secondo semestre del 2021.



Inoltre, è istituito il **Fondo per l'avvio di opere indifferibili (opere PNRR, PNC, Commissariato, Olimpiadi Milano-Cortina e Giochi del Mediterraneo), presso il MEF**.

Il fondo fa fronte alla possibile insufficienza delle risorse sopra indicate ed è dotato di 1.500 milioni di euro per l'anno 2022, 1.700 milioni di euro per l'anno 2023, 1.500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 e 1.300 milioni di euro per l'anno 2026.

10,05
Miliardi di €
(2022-2026)

*Sintesi degli effetti finanziari
della disposizione ex art. 26*

2022	3.000 milioni di euro
2023	2.750 milioni di euro
2024	1.500 milioni di euro
2025	1.500 milioni di euro
2026	1.300 milioni di euro



Dieci anni per trasformare l'Italia

Articolo 27 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni di lavori)

La misura consente ai concessionari autostradali di lavori pubblici che non sono amministrazioni aggiudicatrici di aggiornare, utilizzando il prezzario di riferimento più recente, il quadro economico del progetto esecutivo¹.

Viene prevista, inoltre, l'approvazione da parte del concedente del quadro economico del progetto aggiornato, da includersi nel rapporto concessorio sulla base delle delibere adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti (ART). Gli oneri derivanti dall'aggiornamento del quadro economico del progetto comunque non concorrono alla determinazione della remunerazione del capitale investito netto del concessionario e non rilevano ai fini della durata della concessione.



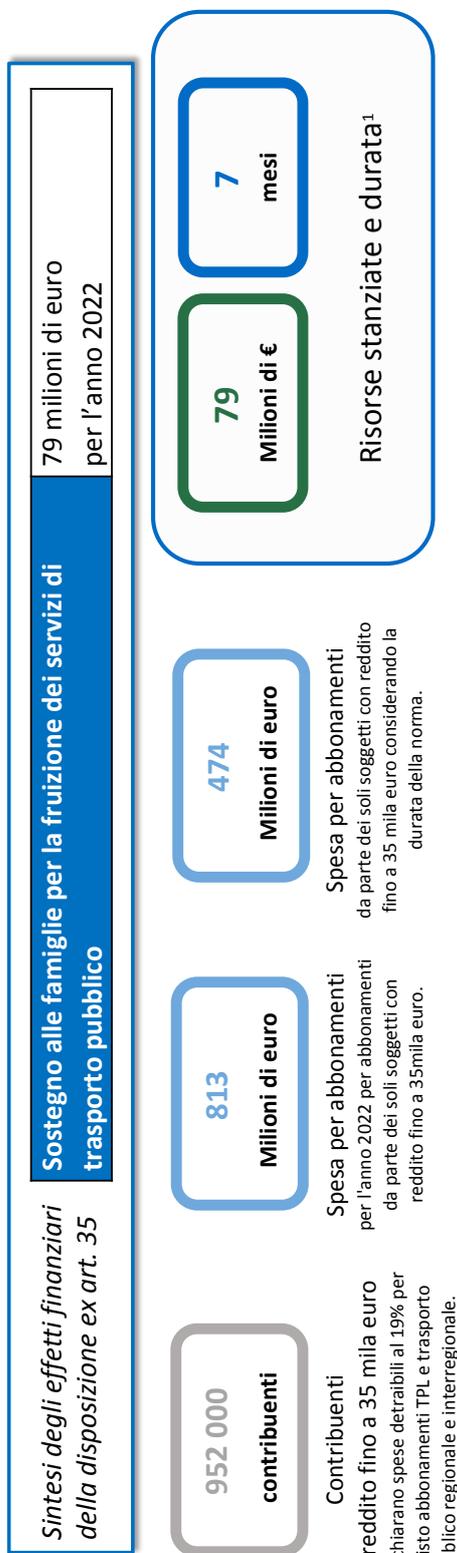
La disposizione si è resa necessaria in quanto le **clausole convenzionali precludono al concessionario la possibilità di procedere all'aggiornamento del quadro economico del progetto esecutivo già approvato o in corso di approvazione da parte del concedente.**

Mediante tale disposizione si velocizzano le procedure di aggiornamento dei quadri economici e si riducono i tempi di realizzazione degli interventi senza incrementi degli oneri e **senza maggiori ricavi per i concessionari**².

1. In relazione al quale è previsto l'affidamento entro il 31 dicembre 2023, al fine di fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi nell'anno 2022, sia questo in corso di approvazione o già approvato.
2. I maggiori oneri derivanti dall'aggiornamento del quadro economico del progetto non concorrono alla determinazione della remunerazione del capitale investito netto, né rilevano ai fini della durata della concessione.

Articolo 35 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno alle famiglie per la fruizione dei servizi di trasporto pubblico)

L'Art. 35 autorizza l'erogazione di un buono per l'acquisto di abbonamenti per i servizi TPL, regionale e interregionale, nonché per i servizi di trasporto ferroviario nazionale, al fine di mitigare i costi di trasporto, soprattutto per studenti e lavoratori, incoraggiando l'uso del trasporto pubblico. Il valore del buono è pari al 100% della spesa da sostenere per l'acquisto dell'abbonamento, non può superare l'importo di 60 euro ed è riconosciuto esclusivamente in favore delle persone fisiche che nel 2021 hanno dichiarato un reddito personale ai fini IRPEF non superiore ai 35 mila euro.



1. Di queste, 1 milione di euro è destinato alla progettazione e alla realizzazione della piattaforma informatica per l'erogazione del beneficio, che consente di coprire circa il 16,45% della spesa complessiva per l'acquisto di abbonamenti nei 7 mesi dell'anno 2022.



Articolo 36 (servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale)



L'Art. 36 incrementa di ulteriori 50 milioni, per il secondo semestre 2022, il fondo istituito dalla legge di bilancio 2021 per consentire l'erogazione dei servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale, destinati anche agli studenti, nel periodo compreso tra il 1° aprile 2022 e il 30 giugno 2022, al fine di consentire l'erogazione dei servizi già programmati e assicurare il regolare svolgimento delle attività didattiche, in coerenza con gli esiti dei tavoli prefettizi.



Oltre ai 50 milioni di euro suindicati vanno anche considerati gli 80 milioni di euro stanziati per il primo trimestre 2022 e circa 325 milioni già utilizzati per tali finalità nell'anno 2021.

Le risorse stanziare saranno ripartite tra le Regioni, le Province Autonome di Trento e di Bolzano, nonché tra le aziende esercenti i servizi di trasporto pubblico regionale che residuano in capo alla competenza statale. Ai fini dell'erogazione dei contributi, questi enti dovranno rendicontare entro il 15 settembre 2022 i servizi aggiuntivi esercitati.

*Sintesi degli effetti finanziari
della disposizione ex art. 36*

**Incremento del fondo per consentire l'erogazione dei
servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale**

Ulteriori 50 milioni di euro
per l'anno 2022



Mims

Articolo 37 (Misure in materia di locazione)

L'Art. 37 prevede un **finanziamento di 100 milioni di euro per il 2022 a favore del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione**. L'obiettivo è quello di ridurre l'impatto economico della crisi attuale sulle persone che versano in condizioni disagiate attraverso l'erogazione di contributi integrativi a favore dei conduttori appartenenti alle fasce di reddito più basse per il pagamento dei canoni di locazione.



Le risorse assegnate al Fondo sono ripartite tra le Regioni e le Province Autonome sulla base dei criteri fissati con apposito decreto del Mims. Per l'anno 2021, il decreto del 19 luglio 2021 ha ripartito 210 milioni di euro.



*Sintesi degli effetti finanziari
della disposizione ex art. 37*

**Finanziamento del Fondo nazionale per il sostegno
all'accesso alle abitazioni in locazione**

**100 milioni di euro
per l'anno 2022**



Mims

- 12 -

Dieci anni per trasformare l'Italia

Articolo 54 (Disposizioni urgenti per i trasporti in condizioni di eccezionalità)



L'Art. 54 differisce al 31 luglio 2022 il termine per l'adozione delle nuove linee guida per la disciplina sui trasporti eccezionali, finalizzate ad assicurare l'omogeneità della classificazione e gestione del rischio e della valutazione della compatibilità dei trasporti in condizioni di eccezionalità con la conservazione delle sovrastrutture stradali, con la stabilità dei manufatti e con la sicurezza della circolazione.

Resta in vigore la disciplina transitoria per le autorizzazioni al trasporto eccezionale di massa complessiva fino a 108 tonnellate effettuato mediante complessi di veicoli a otto assi (ex. Art. 10 del Codice della Strada vigente al 9 novembre 2021) e conservano efficacia fino alla loro scadenza, e comunque non oltre il 31 luglio 2022, le autorizzazioni alla circolazione già rilasciate alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 10, comma 10-bis, del Codice.



Mims



Mims

Ministero delle infrastrutture
e della mobilità sostenibili



18STC0189670