

Commissione Ambiente Camera

Audizione Federcasa

6 agosto 2024

Risoluzioni su “Iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice dei contratti pubblici, concernenti lo svolgimento delle procedure di affidamento, la revisione dei prezzi e l'esecuzione degli appalti”.

Federcasa ringrazia, anche a nome di tutte le Aziende che rappresenta, per essere stata chiamata ad esprimere le proprie considerazioni su un tema così importante quale è quello della revisione del Codice degli appalti introdotto dal Decreto legislativo n. 36/2023, in quanto tale revisione rappresenta un'opportunità per migliorare la gestione delle risorse pubbliche promuovendo al contempo un sistema più equo e competitivo.

Le risoluzioni in discussione evidenziano già molti degli aspetti più rilevanti e sui quali non si può non essere d'accordo, mirando a migliorare la trasparenza, l'efficienza e l'equità nel processo di appalto pubblico, riducendo al contempo i rischi di contenzioso e facilitando la partecipazione di un maggior numero di operatori economici qualificati.

In particolare Federcasa ha apprezzato la volontà, espressa in linea trasversale dalle risoluzioni in discussione, tendente a:

- Semplificare le procedure con lo scopo di ridurre la burocrazia facilitando così l'accesso alle gare, soprattutto per le piccole e medie imprese.
- Garantire la massima trasparenza in tutte le fasi del processo di appalto attraverso una implementazione delle piattaforme digitali per la gestione delle gare.
- Focalizzare l'attenzione sulla qualità delle opere, sugli aspetti dell'innovazione e della sostenibilità oltre che sul prezzo quale attuale principale criterio di aggiudicazione
- Puntare sulla formazione di tutti gli attori coinvolti nel processo di appalto.
- Creare meccanismi di monitoraggio e valutazione in vista di nuovi correttivi.

Grazie al fatto di essere stati chiamati ad esprimere le considerazioni del settore che Federcasa rappresenta, cogliamo l'occasione per sottolineare alcuni aspetti che, nella gestione quotidiana del patrimonio pubblico residenziale, le nostre aziende si trovano ad affrontare e che sottoponiamo all'attenzione della Commissione.

Proposte di Federcasa (alcune delle quali già contenute nelle risoluzioni presentate):

- **Rispristino dell'aggiudicazione non efficace:** l'art. 17 (Fasi delle procedure di affidamento) del D.lgs. n. 36/2023, stabilisce al c. 5 che "L'organo preposto alla valutazione delle offerte predispone la proposta di aggiudicazione alla migliore offerta non anomala. L'organo competente a disporre l'aggiudicazione esamina la proposta, e, se la ritiene legittima e conforme all'interesse pubblico, dopo aver verificato il possesso dei requisiti in capo all'offerente, dispone l'aggiudicazione, che è immediatamente efficace". Di fatto, il nuovo codice non distingue più fra "aggiudicazione non efficace" (operata prima della verifica dei requisiti) e "aggiudicazione efficace" (successiva alla verifica dei requisiti), con la conseguenza che il termine di impugnazione del provvedimento conclusivo della procedura di gara decorre pertanto oggi solo dall'aggiudicazione efficace, il che si pone in potenziale conflitto rispetto al principio del risultato, differendo le tempistiche di definizione della procedura di gara (dovuta anche alla permanente difficoltà nel reperimento di tutta la documentazione e le certificazioni occorrenti alla verifica dei requisiti. Ciò rende per l'effetto inapplicabile il principio giurisprudenziale, enunciato nella vigenza del D.lgs. n. 50/2016, secondo cui "La comunicazione di aggiudicazione non efficace è il provvedimento lesivo che i concorrenti, che intendono ricorrere, devono impugnare entro 30 giorni" (Tar Puglia, sezione III, n. 436/2023). In tale prospettiva, ***si propone di "ripristinare" il contenuto dell'Art. 32 (Fasi delle procedure di affidamento) del d.lg. n. 50/2016, ove era statuito, ai commi 5 e 7, che "5. La stazione appaltante, previa verifica della proposta di aggiudicazione ai sensi dell'articolo 33, comma 1, provvede all'aggiudicazione. [...] 7. L'aggiudicazione diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti".***
- **Implementazione delle forme di pubblicità preventiva e successiva** con la duplice finalità di assicurare una maggiore trasparenza delle procedure e di ridurre i rischi di contenzioso (**art. 50** – modifica già contenuta nella risoluzione Mazzetti ed altri).
- **Inserimento delle clausole sociali nei bandi di gara (art. 57, comma 1):** la proposta di modifica prevede che, per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi, esclusi quelli di natura intellettuale, e per i contratti di concessione, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti vengano incluse le clausole sociali. Queste clausole devono essere orientate a garantire pari opportunità generazionali, di genere, e l'inclusione lavorativa per persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato, e l'applicazione dei contratti collettivi

nazionali e territoriali di settore. Le motivazioni della modifica attengono ad esigenze di chiarezza normativa (la rimozione della frase "tenuto conto della tipologia di intervento" mira a eliminare l'incertezza su quando le clausole sociali debbano essere applicate, rendendo obbligatorio il loro inserimento in tutti i contratti ad alta intensità di manodopera), tutela dei diritti dei lavoratori (la proposta rafforza l'obbligo per le stazioni appaltanti di includere clausole sociali, garantendo maggiore stabilità occupazionale e parità di trattamento per i lavoratori coinvolti nei contratti pubblici), conformità con i principi europei (le modifiche mirano a garantire che le clausole sociali siano in linea con i principi dell'Unione europea, come la non discriminazione, la trasparenza, e la proporzionalità, e siano applicate in modo coerente nei contratti pubblici), focus sui contratti ad alta intensità di manodopera (la modifica proposta sottolinea l'importanza di applicare le clausole sociali in tutti i contratti ad alta intensità di manodopera, riflettendo la necessità di un maggiore impegno nella tutela dei lavoratori in questi settori). In sintesi, la proposta di modifica mira a rafforzare e chiarire l'obbligo di inserire clausole sociali nei contratti pubblici, promuovendo la stabilità occupazionale, la parità di genere, e l'inclusione sociale, nel rispetto dei principi europei e delle normative nazionali.

Nel dettaglio si propone in grassetto la seguente modifica: Art. 57, comma 1 "Per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale e per i contratti di concessione i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti, in particolare ove riguardi il settore dei beni culturali e del paesaggio **ed i contratti ad alta densità di manodopera**, e nel rispetto dei principi dell'Unione europea, devono contenere specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato, nonché l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto o della concessione e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e di quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, nonché a garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare".

- **Modifiche all'art. 66:** Implementare dell'articolato riportando che, indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto affidatario, l'incarico sia espletato da professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, personalmente responsabili e già indicati in sede di presentazione dell'offerta, con la specificazione delle rispettive qualificazioni professionali, e che nell'offerta sia anche indicata la persona fisica, in possesso di idonei requisiti professionali, incaricata dell'integrazione tra le varie prestazioni specialistiche.
- **Requisito della capacità tecnica e professionale:** prevedere che, per i servizi di ingegneria e architettura il requisito di capacità tecnica e professionale faccia riferimento al precedente decennio (**art. 100** - modifica già contenuta nella risoluzione Mazzetti ed altri);
- **Principio di invarianza:** l'**art. 108** (Criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture), comma 12, del D.lgs. n. 36/2023, prevede che "Ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente al provvedimento di aggiudicazione, tenendo anche conto dell'eventuale inversione procedimentale, non è rilevante ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte, eventualmente stabilita nei documenti di gara, e non produce conseguenze sui procedimenti relativi agli altri lotti della medesima gara". L'attuale dettato normativo riprende sostanzialmente quanto già previsto dall'art. 95, comma 15, del vecchio codice degli appalti, di cui al D.lgs. n. 50/2016, differenziandosi però da quest'ultimo, che fissava formalmente il termine di operatività del principio di invarianza nella fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte, e non nell'atto di aggiudicazione come fa l'attuale disciplina. La disposizione abrogata dal nuovo codice, infatti, disponeva che "ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte". Posto che nell'ambito del nuovo assetto normativo è sempre più frequente la suddivisione dell'appalto in lotti, e considerato che risulta sovente necessario limitare il numero di lotti oggetto di affidamento al fine di assicurare elevati standard qualitativi delle prestazioni rese, per facilitare il compito delle stazioni appaltanti e per evitare che le graduatorie di gara possano essere modificate – anche in presenza di lotti distinti – a seguito di interventi giurisdizionali, **si propone di modificare la formulazione della previsione normativa nel seguente modo: "Ogni variazione che intervenga,**

anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente al provvedimento di aggiudicazione, tenendo anche conto dell'eventuale inversione procedimentale, non è rilevante ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte, eventualmente stabilita nei documenti di gara, né sulla determinazione della graduatoria di gara interessata dal provvedimento giurisdizionale, e non produce conseguenze sui procedimenti relativi agli altri lotti della medesima gara”.

- **Termini del collaudo finale:** ridurre da 6 mesi a 4 o 3 mesi i termini del collaudo finale o di ogni altra verifica necessaria (**art. 116**);
- **Subappalto:** prevedere, in tema di subappalto, che non siano ammessi ulteriori subappalti oltre quelli stabiliti dal primo subappaltatore e che gli stessi debbano essere sempre autorizzati dalla stazione appaltante per il tramite dell'appaltatore (**art. 119** – modifica già prevista dalla risoluzione Mazzetti ed altri)
- **Principio di rotazione:** valutare l'opportunità di rafforzare il principio di rotazione a tutela e supporto delle stazioni appaltanti più piccole.
- **Piattaforma digitale ANAC:** migliorare, semplificandone le procedure, l'operatività della piattaforma digitale ANAC per gli inserimenti e i controlli.
- **Progettazione interna:** nell'attuale Codice degli appalti (D.lgs 36/2023) non è stato riproposto l'art. 24 del precedente Codice del 2016 recante “Progettazione interna e esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici”. Dall'esperienza sul campo delle Aziende associate a FederCasa è emersa la necessità che il legislatore chiarisca definitivamente le modalità di ricorso e gestione delle attività di progettazione interna, che indubbiamente consentono un notevole risparmio ed efficienza per gli Enti e le Aziende gestori dell'edilizia sociale e residenziale pubblica, chiarendo anche, di conseguenza, che l'iscrizione del proprio personale tecnico alle relative Casse previdenziali non è dovuto, con sgravio per queste ultime della responsabilità di mancato controllo e per le Aziende ed Enti gestori, eliminare il relativo costo.