

Risoluzione in commissione

La VIII Commissione,

premesso che:

l'articolo 1, comma 1, della legge 21 giugno 2022, n. 78, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate;

in attuazione della delega suddetta è stato adottato il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici» (di seguito il «Codice»);

l'articolo 1, comma 4, settimo periodo, della citata legge delega n. 78 del 2022 stabilisce che entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti delegati (cioè entro il 1° aprile 2025), il Governo può apportarvi le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui al presente articolo;

lo scorso 31 dicembre 2024 è entrato in vigore il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante «Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.»;

tale decreto ha parzialmente corretto solo alcune delle criticità presenti nel testo del Codice, non intervenendo invece per far sì che i principali ostacoli al raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e di maggiore concorrenza, annoverati tra la scarsa partecipazione delle Pmi alle gare, la complessità delle procedure di appalto e il predominio dell'offerta più bassa tra i criteri di aggiudicazione, vengano rimossi;

in particolare, il correttivo ha provveduto a trovare una soluzione di «compromesso» riguardante la clausola di revisione dei prezzi disciplinata dall'articolo 60 del Codice, prevedendo, per il solo settore dei lavori, che la soglia che fa scattare la clausola passi dal 5 per cento al 3 per cento, con il riconoscimento del 90 per cento dei costi sopraggiunti per motivi oggettivi. Si arriva così ad una soluzione che consente un recupero del 50 per cento dei costi aggiuntivi, rispetto alla precedente versione che consentiva un recupero del solo 16 per cento;

a fronte di questa modifica, che ha scongiurato la vanificazione dell'efficacia di tale clausola con conseguente rischio di paralisi degli appalti, si evidenzia tuttavia a giudizio dei firmatari del presente atto d'indirizzo un'incomprensibile discriminazione a danno del settore dei servizi e forniture al quale continua ad applicarsi la soglia del 5 per cento con il riconoscimento dell'80 per cento e solo sulla cifra eccedente;

la distinzione tra appalti di lavori e servizi era stata chiesta anche in sede di espressione del parere parlamentare sullo schema di decreto, ma nel senso esattamente opposto rispetto a quanto stato fatto. Era stato chiesto, infatti, di operare una distinzione tra appalti di lavori e

quelli di servizi e forniture, distinguendo tra i contratti ad esecuzione istantanea ed i contratti di durata pluriennale ad esecuzione continuata o periodica, come sono quelli dei servizi, con particolare riferimento ai servizi sociosanitari, di ristorazione scolastica e sociosanitaria, garantendo, per questi ultimi settori, un meccanismo efficace, obbligatorio e automatico di revisione dei prezzi in condizioni ordinarie, che includa anche il costo dei rinnovi contrattuali, e in via straordinaria di adottare sia per i lavori che per i contratti di servizi un impianto di revisione dei prezzi in condizioni straordinarie con l'abbassamento delle soglie di accesso al meccanismo di revisione al fine di tutelare l'equilibrio economico dei contratti, garantire le imprese e salvaguardare l'efficacia e la qualità del servizio pubblico;

la distinzione operata dal correttivo, invece, mina seriamente la possibilità, in molti casi, di proseguire nell'esecuzione dei servizi e danneggia fortemente le imprese e i lavoratori del settore, in gran parte donne, in quanto, senza il dovuto riconoscimento diventa sempre più difficile, in alcuni casi, adottare politiche di aumento dei salari;

si ritiene pertanto urgente adottare iniziative immediate per tutelare il lavoro di imprese e cooperative e artigiani che ogni giorno garantiscono servizi essenziali per il Paese;

si tratta, per la maggior parte dei casi, di imprese che si occupano di pulizia di luoghi pubblici e di lavoro, igienizzazione degli ospedali, mense scolastiche, ospedaliere e militari, raccolta e gestione dei rifiuti, vigilanza privata, fornitura di dispositivi medici, sanificazione e sterilizzazione di dispositivi medici tessili e strumentario chirurgico;

con riguardo ai consorzi stabili, l'articolo 27 del decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 ha introdotto rilevanti modifiche alla disciplina, con particolare riferimento alle modalità di partecipazione alle procedure di gara e al "cumulo alla rinfusa";

nei lavori, il cumulo alla rinfusa ora opera con modalità differenziate: se il consorzio esegue i lavori con la propria struttura, il consorzio spende e utilizza sia i requisiti posseduti in proprio, sia quelli posseduti dalle imprese consorziate;

se il consorzio invece indica consorziate esecutrici, queste ultime non possono avvalersi dei requisiti del consorzio stesso, ma devono dimostrarne il possesso in proprio, anche con il ricorso all'avvalimento. In questo caso, quindi, il cumulo alla rinfusa non è più previsto. Il consorzio non opera come soggetto unitario nella partecipazione aggregandosi alle consorziate, che non acquisiscono alcun vantaggio dall'appartenenza a esso e operano quindi in modalità analoghe a quelle delle componenti di un raggruppamento temporaneo;

in materia di qualificazione per le procedure di aggiudicazione di appalti di servizi e forniture di cui all'articolo 100 occorre indicare requisiti temporali idonei a garantire la più ampia concorrenzialità, prevedendo, per quanto riguarda il calcolo del requisito della capacità economica e finanziaria un fatturato globale non superiore al doppio del valore stimato dell'appalto, maturato negli ultimi dieci anni e, per quanto riguarda la capacità tecnica professionale la valutazione, ai fini dell'accesso alle procedure di gara, l'aver eseguito, nell'arco dell'intera vita professionale, contratti analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati;

sul tema della tutela del lavoro il correttivo al Codice dei contratti pubblici introduce l'Allegato I.01, al fine di rendere operativo il principio contenuto all'articolo 11 del Codice – che codifica un espresso criterio posto dalla legge delega n. 78 del 2022 – volto a garantire ai lavoratori impiegati in un appalto pubblico l'applicazione di Ccnl stipulati da organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e il cui ambito sia

connesso alle attività oggetto dell'appalto o della concessione e svolte dall'impresa anche in maniera prevalente;

si valuta con favore che, nella versione finale del decreto di revisione del codice degli appalti, è stato deciso di abbandonare l'idea di considerare rappresentativi gli organismi sindacali e datoriali che firmano molti contratti. Un criterio assurdo che avrebbe favorito i contratti pirata: contratti che coprono pochissimi lavoratori con minori tutele in termini di salute, sicurezza e formazione, oltre che di salario;

tuttavia, questa marcia indietro non è sufficiente, perché, dai codici Ateco alle «equivalenze» permangono ancora troppe criticità sulla tutela del lavoro;

il nuovo codice amplia le maglie per rendere gli appalti e subappalti una catena finalizzata a ridurre tutele e salari attraverso sistemi di equivalenza, scostamenti ammissibili, possibilità di declinare i contratti applicabili in funzione di non meglio definiti criteri di ampiezza dimensionale e natura giuridica delle imprese;

allo stesso modo non viene allargata la concorrenza nel Codice in quanto non sono state modificate le soglie entro le quali è possibile avviare appalti senza gara;

permane poi, sulla base delle modifiche introdotte dal correttivo, la possibilità del ricorso generalizzato all'appalto integrato, con l'unica esclusione dei contratti aventi ad oggetto attività di manutenzione ordinaria, mantenendo inalterato il rischio che l'appaltatore, nella redazione del progetto esecutivo, persegua l'obiettivo della massimizzazione del proprio utile piuttosto che quello dell'ottimizzazione dell'opera, creando i presupposti, già in fase di progettazione, per una lievitazione dei costi in corso d'opera mediante il ricorso a onerose varianti o a soluzioni progettuali fuori mercato;

in tema di vigilanza da parte dell'ANAC, non risultano delineati nel codice appalti, nemmeno a seguito delle modifiche introdotte dal decreto correttivo i poteri di vigilanza e sanzionatori dell'Autorità per quanto attiene specificatamente al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, mancando una dettagliata e ordinata disciplina delle condotte sanzionate e una chiara ed esaustiva disciplina delle sanzioni applicabili;

l'articolo 37 del decreto correttivo ha cancellato il "rating di impresa" previsto dal vigente articolo 109 del Codice che ha istituito presso l'ANAC un sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni, quale elemento del fascicolo virtuale degli operatori, fondato su requisiti reputazionali, valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi, che esprima l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità, l'impegno della stessa impresa sul piano sociale:-

impegna il Governo:

ad adottare, nel rispetto delle procedure, nonché dei principi e criteri direttivi, previsti dalla legge 21 giugno 2022, n. 78 e garantendo il pieno coinvolgimento delle parti sociali interessate, ulteriori disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, come modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 volte a:

- a) prevedere che la clausola della revisione prezzi di tipo straordinario come normata dall'articolo 23 comma 1, lettera b), punto 2, lettera a) del decreto correttivo applicata al settore dei lavori, con soglia di attivazione al 3 per cento e riconoscimento del 90 per cento

dei costi sopraggiunti per motivi oggettivi, sia applicata anche al settore dei servizi e forniture, senza operare alcuna discriminazione; inoltre prevedere che per i contratti dei servizi la revisione dei prezzi in via ordinaria, così come normata dall'Allegato 2.1 sia obbligatoria e non facoltativa, al fine di garantire per questi ultimi settori, un meccanismo efficace, obbligatorio e automatico di revisione dei prezzi che includa anche i rinnovi contrattuali, il tutto al fine di tutelare l'equilibrio economico dei contratti, garantire le imprese e salvaguardare l'efficacia e la qualità del servizio pubblico;

- b) prevedere una modifica della disciplina di cui all'articolo 67 del codice appalti, come modificato dal decreto correttivo, in materia di cumulo alla rinfusa, al fine di valorizzare il meccanismo di qualificazione cumulativa propria del consorzio stabile quale forma aggregativa con finalità pro-concorrenziale e mutualistica e quale strumento di supporto alle piccole e medie imprese;
- c) garantire la piena cogenza delle norme a tutela dei lavoratori, presenti sin dalla legge delega n. 78 del 2022, in particolare per quanto riguarda la corretta applicazione dei Ccnl, l'applicazione del medesimo Ccnl e la «parità» reale e completa delle tutele economiche e normative lungo la filiera dei subappalti e le possibili «equivalenze» tra Ccnl diversi applicabili alla medesima attività, che sono verificabili solo dalla comparazione e dall'uguaglianza degli istituti economici e normativi e non automatiche in base dalla mera sottoscrizione dei medesimi soggetti sindacali (come evidenziato anche dal parere del Consiglio di Stato) e le clausole sociali, al fine di preservare l'equilibrio tra tutele reali – assetti contrattuali collettivi – libertà di impresa;
- d) a prevedere, al fine di favorire una maggiore concorrenzialità, garantendo, in ogni caso, misure idonee a promuovere la partecipazione dei giovani professionisti, una modifica della disciplina riguardante i requisiti speciali per l'accesso alle procedure di aggiudicazione di appalti di servizi e forniture che preveda un calcolo dei requisiti di capacità economica e finanziaria sugli ultimi dieci anni e, per quanto riguarda la capacità tecnica professionale l'aver eseguito, nell'arco dell'intera vita professionale, contratti analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati;
- e) prevedere un abbassamento delle soglie per gli affidamenti di appalti senza gara e il rafforzamento delle misure di pubblicità e trasparenza quale necessario contrappeso alla compressione della concorrenza, facendo salva la facoltà per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione e nel rispetto della normativa europea vigente e dei principi dell'ordinamento europeo, di disciplinare le suddette soglie, consentendo comunque alle stazioni appaltanti di poter ricorrere alle procedure ordinarie sotto soglie in applicazione del principio di autonomia amministrativa;
- f) prevedere di limitare il ricorso al subappalto a un solo livello aggiuntivo e prevedere la verifica della congruità della incidenza della mano d'opera anche nella esecuzione dei servizi, da verificare mediante la Piattaforma Mocoa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.
- g) circoscrivere l'ambito applicativo dell'appalto integrato ad ipotesi predeterminate, introducendo eventualmente limitazioni in funzione della tipologia di opera da realizzare o del valore economico dei lavori, o nei casi in cui l'elemento tecnologico delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori;

- h) per quanto attiene specificatamente al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, prevedere che l'ANAC eserciti i poteri di vigilanza e sanzionatori d'ufficio o su segnalazione, operando, nel caso di accertamento della carenza o del venir meno dei prescritti requisiti, la revoca della qualificazione o l'attribuzione di un livello di qualificazione inferiore;
- i) preservare un sistema digitale centralizzato di monitoraggio delle prestazioni degli operatori economici ancorché semplificato e circoscritto rispetto a quanto previsto all'articolo 109 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, al fine di garantire comunque la valorizzazione del rating d'impresa che costituisce uno strumento decisivo per il funzionamento virtuoso ed efficiente del sistema degli appalti pubblici;

Simiani, Santillo Ruffino, Manes, Bonelli, Braga, Fontana, L'Abbate, Curti, Morfino, Ferrari, Evi

AGFEE

L'AGENZIA DI STAMPA
SULL'ENERGIA E LE INFRASTRUTTURE