



## **AUDIZIONE 8a COMMISSIONE CAMERA DEI DEPUTATI**

**Conversione in Legge del Decreto-Legge 18 aprile 2019, n. 32, recante “disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana ed i ricostruzione a seguito di eventi sismici”**

*Roma 10 giugno 2019*

In primo luogo Finco ritiene positiva l'espunzione dall'emendamento volto a disporre la temporanea sospensione del Codice degli Appalti di una delle norme più perniciose e gravide di nefaste conseguenze, quale quella relativa alla completa liberalizzazione del **subappalto** .

**Il ripristino della percentuale massima del 40%** (con **facoltà di scelta** da parte della Stazione Appaltante), che Finco aveva già segnalato come ragionevole, contempera da un lato la necessità di velocizzare i lavori, dall'altro di preservare la trasparenza dei comportamenti, e soprattutto la qualificazione delle imprese e quindi la qualità delle opere, senza cedere a scorciatoie che si sarebbero rivelate pericolose e di incentivo alle "scatole vuote".

Positivo anche il mantenimento **del 30% dell'incidenza del fattore prezzo** nell'ambito della valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose, nonché l'eliminazione della norma che avrebbe consentito alle Amministrazioni di escludere operatori economici aventi **debiti fiscali e/o previdenziali non accertati definitivamente**.

Di seguito gli aspetti salienti, dal punto di vista Finco, del dispositivo dell' **Atto Senato n. 1248**, così come trasmesso alla Camera dei Deputati il 6 giugno u.s.

**Alla fine** della presente breve analisi, **le maggiori perplessità**, ridotte a cinque, per esigenze di brevità e riportate in evidenza.

Tra di esse, in particolare, il tema **dell'Albo dei Commissari**, peraltro già costato una certa cifra ai contribuenti: poiché l'elenco dei Commissari potrebbe essere insufficiente (2.100 iscritti su 30 mila gare), si potrebbe forse proporre che si utilizzino tali Commissari in elenco solo per le gare OEPV.

In generale la scrivente Federazione ritiene che occorra **un vasto programma di opere medio piccole, di lavori specialistici o di manutenzione**, che porterebbero immediati benefici alla comunità . Tali opere – come da più parti asserito - sostengono l'occupazione e l'economia, assicurando una cantierizzazione spedita e conseguenti ricadute occupazionali.

In questo quadro diviene ancora più opportuno che la Stazione Appaltante sia garantita rispetto alla **qualificazione** ed alle capacità esecutive del concorrente, con riflessi su una migliore qualità delle opere, che spesso non vi sarebbe in caso di subappalto.

Un cenno a parte sia consentito in merito al **settore dei Beni Culturali**: occorre sottolineare che si tratta di un settore speciale, in quanto le imprese sono caratterizzate dai professionisti e pur attingendo a risorse pubbliche operano per la conservazione dei Beni Culturali e non per la realizzazione di una Opera Pubblica.

L'Italia in questo settore **esprime un primato** e dovrebbe mantenere, ed eventualmente esportare, la qualità operativa e progettuale raggiunta faticosamente, non subire una regola generalistica che certamente non è stata pensata per la Tutela dei Beni Culturali.

Le caratteristiche necessarie alla qualificazione delle imprese e degli operatori sono distanti da quelle del mondo delle costruzioni ed in alcuni casi incompatibili. Nel Regolamento generale si dovrebbero fare continui distinguo che suggeriscono la necessità di mantenere per i Beni Culturali un Decreto Ministeriale separato, che riguardi OS2A, OS25, OS24A.

\*\*\*\*

### **Art. 23, c. 3bis**

Gli appalti di manutenzione ordinaria e straordinaria che non comportano interventi strutturali o impiantistici possono essere appaltati con progetto definitivo (*quindi semplificato rispetto al vigente regime*).

### **Art. 26, c. 6, lettera b)**

Verifica del progetto fatta anche internamente dalla stazione appaltante se dotata di sistema di controllo interno di qualità [*scomparso, per converso, l'emendamento che prevedeva un incentivo del 2% alla progettazione per i dipendenti pubblici*].

### **Art. 35**

- Previsto che il valore complessivo degli appalti aggiudicati per lotti debba prescindere dal fatto che i lotti siano aggiudicati contemporaneamente o separatamente (commi 9 e 10);
- Previsto anticipo del 20% su ogni tipologia di appalto (compresi, quindi, le forniture ed i servizi) (comma 18).

### **Art. 36 affidamenti sotto soglia comunitaria**

- Affidamenti diretti fino a 40mila euro (comma 2, lettera a));
- Da 40mila a 150mila (lavori ) affidamento diretto con valutazione di tre preventivi (comma 2, lettera b));

- Da 40mila alla soglia comunitaria (servizi e forniture) affidamento diretto con valutazione di cinque operatori economici (comma 2, lettera b));
- Da 150mila a 350mila (lavori ) affidamento diretto con valutazione di dieci operatori economici (comma 2, lettera c));
- Da 350mila fino a 1milione (lavori ) affidamento diretto con valutazione di quindici operatori economici (comma 2, lettera c bis));
- Da 1 milione in su, procedura aperta con esclusione automatica offerta anomala (comma 2, lettera d));
- Tutti gli affidamenti diretti avvengono sulla base di un elenco di operatori economici o di indagini di mercato e prevedono una rotazione negli inviti;
- Abrogato il comma 5 che prevedeva verifica sul solo aggiudicatario;
- Inserito un comma 9bis che prevede equivalenza tra aggiudicazione basata solo sul prezzo ed OEPV (senza più la necessità di motivare uso dell'OEPV come previsto dal DL32/19) nel caso di appalti sotto soglia comunitaria.

#### **Art. 37, c. 4**

I comuni non capoluogo continueranno a fare da stazioni appaltanti senza obbligo di usare le centrali di committenza.

#### **Art.46, c. 1, lettera a)**

Abilitazione alla progettazione anche per gli archeologi

#### **Art. 59, c. 1**

Ripristino appalto integrato.

#### **Art. 77, c. 3**

Commissari di gara nel caso di OEPV interni alla stazione appaltante.

#### **Art. 80**

- Comma 4: prevista la possibilità che l'impresa sia esclusa dall'appalto se non ha pagato imposte, tasse e contributi previdenziali anche se non definitivamente accertati. L'esclusione non viene applicata in alcuni casi ben definiti. *[non è ben chiaro se questo emendamento è tra quelli che analizzerà l'Aula del Senato ]*;
- Comma 5 ter (nuovo ): diventa causa di esclusione il grave inadempimento nei confronti dei subappaltatori (accertato in giudizio con sentenza passata in giudicato).

### **Art. 84, c. 4, lettera b)**

Periodo di attività documentabile per valutazione dei requisiti di capacità tecnico - economica per qualificazione SOA: 15 anni.

### **Art. 95**

- Eliminato il comma 4 che prevedeva aggiudicazione basata sul solo prezzo fino a 2 milioni;
- Rimane comma 10bis relativo al peso massimo della parte economica nell'OEPV (30%) più volte messo in discussione nel corso della conversione del Decreto.

### **Art. 97**

- Valutazione offerte anomale basata sulla media delle offerte con taglio ali (10%) (comma2 e 2bis);
- Esclusione automatica offerta anomale per appalti sotto soglia comunitaria e senza interesse transfrontaliero (comma 8)

### **Art. 105**

- Possibilità di subappaltare decisa di volta in volta dalla stazione appaltante nel Bando di Gara;
- Percentuale massima di subappalto sull'intero ammontare dei lavori: 40%;
- Subappaltabilità Sios: resta al 30%;
- Sospesa la terna sia negli appalti ordinari che nelle concessioni.

Da notare che il miglioramento alla previsione che prevedeva il pagamento diretto al subappaltatore a prescindere dalle sue dimensioni e dalla natura del contratto – Art. 105, c. 13, già presente negli emendamenti approvati in Commissione al Senato -, non è stata reinserita.

Anche la possibilità che il partecipante alla gara potesse poi fare da subappaltatore, presente in alcuni emendamenti è stata poi negata confermando attuale impostazione dell'art. 105, c. 4, lettera a).

## **Art. 177, c.2**

Ancora prolungato (fino al 31 dicembre 2020) il termine entro il quale i concessionari debbono adeguarsi alle nuove percentuali per appalti *in house*.

## **Art. 216, c. 27 octies**

Regolamento unico in sostituzione di alcuni Decreti attuativi e Linee Guida Anac entro 180 giorni da entrata in vigore DL 32/19. Tra le materie che rientreranno nel Regolamento Unico: la qualificazione degli operatori economici –anche nei Beni Culturali - , delle Sios, dei contraenti generali.

A latere (in quanto non specificamente inseriti in un articolo) si segnala:

- la possibilità che gli appalti (sia di progettazione che di esecuzione) siano banditi anche in assenza di risorse;
- che possano essere oggetto di riserva *“anche gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica ai sensi dell’art. 25”* del Codice [*archeologia preventiva*];
- che per risolvere rapidamente le controversie possa essere costituito un collegio consultivo tecnico;
- che anche nei settori ordinari, si possa verificare in sede di gara l’offerta prima dei requisiti dei concorrenti (come previsto per i settori esclusi dall’art. Art. 133, c. 8).

Eliminato, viceversa, l’emendamento che prevedeva applicazione **CAM** – *Criteri Ambientali Minimi* - sopra la soglia comunitaria.

L’attuale formulazione del testo, almeno per alcuni degli aspetti che hanno visto FINCO tenacemente in prima linea, come nel caso della soglia del subappalto, il **mantenimento di una subappaltabilità limitata per le SIOS**, il mantenimento di una bassa percentuale della parte economica nell’OEPV come anche il mantenimento della facoltà (non obbligo) della stazione appaltante di prevedere subappalto, devono certamente ritenersi soddisfacenti.

\*\*\*

Aspetti di maggiore criticita' che permangono:

1.

### **Art. 36 affidamenti sotto soglia comunitaria**

Gli appalti di dimensioni ridotte costituiscono un settore importante dell'economia e drenano cifre sostanziose di risorse pubbliche: è preoccupante siano **sufficienti 10 operatori economici** (in pratica sono gare che andranno al massimo ribasso senza valutazione di anomalia ai sensi dell'art. 97) per le gare tra i 150 ed i 350 mila euro.

Andrebbe peraltro approfondito l'art. 97 perchè nella riformulazione Patuanelli si legge 19) *all'art.97.....b) al comma 3 sono aggiunti, in fine i seguenti : "il calcolo di cui al primo periodo è effettuato ove il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a **tre**. Si applica l'ultimo periodo del comma 6."* Poi si legge: *d) al comma 8.....Comunque **l'esclusione automatica non opera** quando i numero delle offerte ammesse **è inferiore a dieci**."*

2.

La combinazione dei quattro articoli di cui sotto è critica sotto il profilo della trasparenza nella fase di scelta del contraente in quanto può favorire il fenomeno corruttivo e destabilizza gli operatori che **non hanno garanzie di obiettività ed imparzialità** nella partecipazione alle gare bandite da stazioni appaltanti non qualificate e con commissioni interne.

- **Art. 36, c. 9 bis** che prevede equivalenza tra aggiudicazione basata solo sul prezzo ed OEPV (senza più la necessità di motivare uso dell'OEPV come previsto dal DL32/19) nel caso di appalti sotto soglia comunitaria.
- **Art. 37, c. 4.** I Comuni non capoluogo continueranno a fare da stazioni appaltanti senza obbligo di usare le Centrali di committenza.
- **Art. 77, c. 3.** Commissari di gara interni alla stazione appaltante nel caso di OEPV.
- **Art. 95.** Eliminato il comma 4 che prevedeva aggiudicazione basata sul solo prezzo fino a 2 milioni.

3.

**Assai negativo il ripristino dell'appalto integrato** (Art. 59, c. 1) ed il prolungamento fino al 31 dicembre 2020 (Art. 177, c.2) del termine entro il quale i concessionari debbono adeguarsi alle nuove percentuali per appalti *in house* " con effetto di abbattimento della qualità del progetto e mantenimento di una inaccettabile autonomia ai Concessionari su ingenti somme (distolte al mercato).

4.

**Art. 216, c. 27 octies**

Regolamento unico anche nei Beni Culturali - **Questa decisione è estremamente dannosa per il settore dei Beni Culturali.**

5.

Appare assai critica la possibilità che gli appalti (sia di progettazione che di esecuzione) siano banditi anche **in assenza di risorse.**

\*\*\*

Infine - passando ad altro aspetto - positivo quanto previsto in merito all'introduzione di deroghe alla disciplina civilistica sulle deliberazioni condominiali per interventi di recupero dei condomini danneggiati nelle **zone terremotate**: sarà sufficiente la presenza della maggioranza dei condomini che comunque rappresentino almeno la metà del valore dell'edificio (500 millesimi). E gli interventi dovranno essere approvati con un numero di voti che costituiscano la maggioranza degli intervenuti all'Assemblea ed almeno un terzo del valore degli edifici.