



AC 3146

***(DECRETO-LEGGE 31 maggio 2021, n. 77,
Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e
prime misure di rafforzamento delle strutture
amministrative e di accelerazione e snellimento delle
procedure)***

Camera dei Deputati
Commissioni riunite 1^a (Affari costituzionali) e 8^a
(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Audizione dell'Alleanza delle Cooperative Italiane

14 giugno 2021

1. PREMESSA

Con riguardo al tema della Governance per il PNRR, l'Alleanza esprime apprezzamento per la scelta del Governo di istituire un **“Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale”**, avente una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR, composto anche da rappresentanti delle parti sociali. Corretta anche la scelta di individuare i componenti secondo un criterio di maggiore rappresentatività. È quanto avevamo richiesto: un meccanismo codificato di partecipazione partenariale, che riesca a coinvolgere i vari livelli istituzionali e le parti sociali sia nella fase strategica sia operativa.

Di particolare interesse è anche l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di un'Unità per la **razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione**, con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano.

Nel prosieguo alcune osservazioni specifiche riguardanti le norme in materia ambientale e quelle riguardanti i contratti pubblici.

*

2. NORME IN MATERIA AMBIENTALE

Con il decreto legge in esame sono state introdotte alcune misure che vanno nella giusta direzione anche se occorre chiedersi se tali misure possano effettivamente **consentire al nostro Paese il cambio di passo necessario per raggiungere il target del Green Deal** che è sicuramente molto ambizioso.

In generale, si ritiene positiva la nuova Governance e la riduzione delle tempistiche per la Valutazione d'Impatto Ambientale speciale per i progetti del PNRR e del PNIEC, come pure il rafforzamento dei poteri sostitutivi di Governo e Ministeri in caso di inerzia delle procedure autorizzative. In tale prospettiva, sarebbe opportuno anche arrivare a realizzare un vero e proprio **“punto di accesso unico digitale”** per tutta la materia amministrativa riguardante i progetti del PNRR.

Con riferimento alle disposizioni approvate funzionali ad accelerare alcune procedure, nel valutare, quindi, positivamente l'obiettivo di riduzione di molti termini procedurali, si evidenzia la necessità, tuttavia, di mantenere una elevata attenzione, in sede di conversione, alla tutela ambientale e paesaggistica, alla tutela dal consumo di suolo, nonché alla presenza, nelle aree oggetto di insediamento di impianti e di infrastrutture, di colture caratteristiche, di pregio ed a denominazione tutelata ed alla garanzia di consultazione pubblica.

Ciò premesso, si formula qualche osservazione di maggiore dettaglio su alcune previsioni specifiche:

- **Articolo 27 – Interpello ambientale**

L'articolo 27 del decreto-legge introduce nel codice ambientale l'articolo 3-*sexies*, definendo una procedura per l'introduzione dello strumento dell'interpello in materia

ambientale, funzionale alla pronuncia da parte del Ministero della transizione ecologica di indicazioni interpretative sulla normativa vigente, su istanza di amministrazioni o associazioni rappresentative, destinate a costituire criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale.

Al riguardo, la particolare efficacia riconosciuta alle risposte fornite, che travalica il singolo caso di specie, rende necessario assicurare che le risposte fornite siano adeguatamente istruite e coordinate. Si impone, pertanto un adeguamento della procedura che preveda, almeno:

- un'unica struttura di riferimento deputata al rilascio dei pareri, costituita da un coordinamento di tutte le Direzioni ministeriali;
- un obbligo di preventiva consultazione delle rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA), espressamente previsto dall'articolo 3 del codice ambientale;
- un meccanismo per la eventuale richiesta di revisione della risposta, da incardinare sull'Ufficio legislativo del Ministero della transizione ecologica.

• **ART. 30 - (Interventi localizzati in aree contermini)**

Nell'ambito del Capo VI, che introduce misure di accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili, l'articolo 30, comma 2, prevede che nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, il parere del Ministero della cultura, sebbene obbligatorio, sia non vincolante e che in tutti casi disciplinati dal comma citato non sia possibile attivare i rimedi che l'articolo 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 riconosce per le amministrazioni dissenzienti.

Al riguardo, si ritiene che la norma introduca una significativa riduzione di tutela con riferimento ai profili di impatto paesaggistico e sui beni culturali che, anche con riferimento agli impianti a fonti rinnovabili, va comunque assicurata, considerato il potenziale impatto che tali installazioni potrebbero avere. La disposizione dovrebbe essere soppressa.

• **ART. 31 - (Semplificazione per gli impianti di accumulo e fotovoltaici e individuazione delle infrastrutture per il trasporto del GNL in Sardegna)**

a) **Semplificazione alla costruzione di impianti fotovoltaici**

La disposizione, al comma 2, introduce semplificazioni per la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici di potenza sino a 10 MW. Al riguardo, si rileva come la potenza dell'impianto indicato non sia insignificante, considerata l'estensione di pannelli necessaria. Si ritiene, quindi, che, al fine di consentire le adeguate valutazioni di potenziale impatto dell'impianto, sia necessario diminuire la soglia di semplificazione riducendola, al massimo, ad impianti fino a 5 MW.

b) **Finanziamenti all'"agrivoltaico"**

Il comma 6 dell'articolo 31 interviene sul divieto di finanziamento per l'installazione di pannelli fotovoltaici a terra, disposto dall'articolo 65 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tornando ad estendere la possibilità di finanziamento ad impianti *agrovoltaici* che adottino soluzioni integrative con montaggio verticale dei moduli, in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola.

Al riguardo, si ricorda che l'introduzione del divieto di finanziamento di impianti fotovoltaici in area agricola si è resa necessaria al fine di far cessare i numerosi fenomeni di speculazione e di assicurare tutela dal consumo di suolo, rispetto ad assalti del territorio e protezione della produzione agricola.

In tale contesto, la nuova introduzione di finanziamenti alla produzione energetica in area agricola deve soggiacere a stringenti limiti, proprio al fine di prevenire ed evitare possibili speculazioni con effetti difficilmente invertibili.

Si ritiene, quindi, che il cosiddetto "agrovoltaico" debba essere adeguatamente regolamentato, mediante la preventiva definizione di specifiche tecniche sulle caratteristiche dell'impianto, la tipologia di aree e terreni su cui poter ubicare gli impianti e, comunque, garantendo che l'impianto sia gestito o sotto il controllo di imprese agricole.

- **ART. 33 - (Misure di semplificazione in materia di incentivi per l'efficienza energetica e rigenerazione urbana) - Superbonus**

Si ritengono positive le semplificazioni introdotte in materia di efficientamento energetico e in particolare relative al Superbonus 110, anche se in materia si ritiene urgente un'apertura di tavolo con le parti sociali interessate per una stabilizzazione, una armonizzazione e una riduzione degli incentivi focalizzando la spesa pubblica in direzione di una più decisa azione verso la riduzione della povertà energetica, della messa in sicurezza del patrimonio abitativo pubblico e sociale (tra cui le cooperative di abitanti che oggi risultano penalizzate) e una valorizzazione di analisi costi/benefici che consentano scelte di indirizzo e di politica industriale.

Rimangono, inoltre, da risolvere i principali problemi connessi all'attuazione della misura di incentivo, legati, in particolare, all'eccessiva complessità delle procedure ed alla sovrapposizione di diversi strumenti.

In tale contesto, risulterebbe sicuramente positiva la completa riscrittura della disciplina dei bonus edilizi, rendendo la misura strutturale e di lungo periodo ed uniformandone valore e procedure, così da semplificare in maniera radicale gli oneri e assicurare una migliore fruizione degli incentivi.

Più nel dettaglio, restano da risolvere alcune problematiche specifiche legate alle proroghe riconosciute a carico di alcuni soggetti che non contemplano le cooperative di abitazione a proprietà indivisa e le ONLUS.

Anzitutto, è urgente colmare una lacuna francamente stentiamo a comprendere.
Occorre includere la cooperazione di abitazione a proprietà indivisa nell'ambito di applicazione di norme che, recentemente aggiornate, prevedono per i soggetti IACP (e non per le cooperative di abitazione a proprietà indivisa) un più ampio periodo agevolato per il sostenimento delle spese.

In secondo luogo risulta urgente risolvere definitivamente alcune criticità interpretative legate all'applicazione della misura del superbonus alle cooperative sociali emerse in conseguenza della risposta resa dall'Agenzia delle Entrate sull'istanza di interpello n.253/E del 15 aprile 2021 in cui viene adottata una interpretazione restrittiva della normativa vigente, sostenendo che: "qualora la cooperativa (...) corrisponda retribuzioni per un importo non inferiore al cinquanta per cento dell'ammontare complessivo di tutti gli altri costi tranne quelli relativi alle materie prime e sussidiarie, rientrando tra le ipotesi di esenzione dalle imposte sui redditi di cui al citato articolo 11 del d.P.R. n. 601 del 1973, non potrà beneficiare del Superbonus, né potrà esercitare l'opzione per lo sconto in fattura o per la cessione del credito corrispondente alla detrazione". A margine delle diverse considerazioni tecnico-giuridiche che consentirebbero di pervenire ad opposta soluzione interpretativa, la principale criticità è legata al fatto che la lettura fornita dall'Agenzia (che non trova corrispondenza nella disciplina di riferimento) limita fortemente il diritto delle cooperative sociali - espressamente riconosciuto per legge - di fruire del Superbonus, addirittura conducendo, sostanzialmente, alla quasi totale esclusione di tale categoria dal beneficio riconosciutogli dalla normativa vigente. Si stima, infatti, che circa l'80% delle cooperative sociali potrebbero rientrare nella fattispecie che l'Agenzia ritiene esclusa.

- **ART. 34 - (Cessazione della qualifica di rifiuto)**

Si valutano molto favorevolmente le semplificazioni introdotte nella disciplina del codice ambientale, relative alla procedura di autorizzazione dell'*end of waste*, così da favorire virtuosi processi di economia circolare.

In tale contesto occorre richiamare l'attenzione sulla necessità di prevedere una diversa procedura, semplificata, per i casi di rinnovo delle autorizzazioni, che non comporti l'obbligo di preventiva autorizzazione di ISPRA, trattandosi di impianti e prodotti già da tempo autorizzati.

- **ART. 35 – (Misure di semplificazione per la promozione dell'economia circolare)**

Nell'ambito della definizione di procedure di semplificazione per la promozione dell'economia circolare, si evidenzia la necessità urgente di includere specifiche misure finalizzate a garantire la transizione verso modelli *plastic free*. L'urgenza è in particolare legata all'imminente recepimento della direttiva (UE) 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente che fissa, con una tempistica molto stringente (a partire da luglio 2021), una serie di misure e di divieti, tra cui il divieto di immissione sul mercato per i prodotti di plastica monouso tra i quali, in particolare, forchette, coltelli, cucchiaini, bacchette, piatti, cannucce, tazze e molteplici categorie di contenitori per alimenti. Si pone l'urgenza, quindi, di reperimento ed approvvigionamento di materiali alternativi a quelli attualmente in uso, che siano idonei al contatto con alimenti e assicurino elevati *standard* igienico-sanitari, anche considerata la pandemia in corso.

Tale situazione è destinata a determinare nel brevissimo periodo un significativo aumento di spesa per la sostituzione dei materiali in plastica con valide alternative, con un prevedibile aumento dei costi anche del 30%. I settori maggiormente impattati dalle nuove previsioni sono certamente riconducibili alle imprese del settore agroalimentare, mense e ristorazione collettiva, residenze sanitarie pubbliche e private e distribuzione, alcuni dei quali risultano essere già in profonda crisi a seguito dell'emergenza pandemica.

Si rende urgente, quindi, il riconoscimento di un contributo per l'acquisto di materiali alternativi, in modo da sostenere le imprese nella sostituzione dei materiali in uso ed agevolare il tempestivo adeguamento alle nuove disposizioni in corso di recepimento.

*

3. NORME IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

È condivisibile la scelta del Governo di procedere, per l'attuazione del PNRR e del PNC, ad un'integrazione del Decreto-legge Semplificazioni n. 76 del 2020, senza immaginare un'improbabile e troppo complessa sospensione generalizzata del Codice dei Contratti Pubblici e la contestuale diretta applicazione delle direttive europee.

In realtà, già l'utilizzo di alcune norme contenute nel Decreto 76/20 e, soprattutto, la recente nomina dei Commissari per le grandi opere rappresentano una disciplina ampiamente derogatoria del Codice, necessitata dai tempi dettati dall'Unione Europea per l'utilizzo dei Fondi *NextGeneration EU*.

Allo stesso tempo esiste un mercato, quello dei servizi, ad oggi prevalente per importi banditi, che non necessita di misure derogatorie così dirimenti sotto il profilo concorrenziale che meriterebbe sempre un'adeguata attenzione nei processi di riforma della legislazione degli appalti pubblici.

Il **Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77** va in questa direzione, prevedendo in buona parte del suo articolato, una semplificazione ampiamente condivisibile della fase a monte della gara.

Riteniamo, però, necessario evidenziare alcune criticità sul tema degli affidamenti di contratti pubblici, rispetto ai quali è necessaria una premessa di carattere generale con riguardo all'ambito di applicazione delle misure di semplificazioni individuate.

Con il presente provvedimento viene individuato un ulteriore nucleo di regole per gli affidamenti, derogatorie al vigente Codice dei Contratti Pubblici, che va ad affiancarsi a quelli già individuati con i decreti sblocca cantieri del 2019 e semplificazioni del 2020.

Riteniamo che le norme previste nei diversi provvedimenti debbano essere ben coordinate, allo scopo di evitare sovrapposizioni inevitabili in considerazione del diverso presupposto di applicazione dei tre decreti in questione e, in particolare, alla luce del fatto che il presente decreto individua un presupposto di natura finanziaria trasversale rispetto agli altri due regimi derogatori (*"In relazione alle procedure*

offerenti gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea...").

Inoltre, riteniamo necessario, seppur in questa fase pre-riformatrice, risolvere anche alcune delle criticità, foriere di contenzioso e quindi di ritardi per gli affidamenti, contenute nel Codice dei Contratti Pubblici, ma applicabili anche agli appalti disciplinati dai regimi derogatori sin qui descritti, nonché evidenziare la necessità di risolvere i problemi generati in corso di esecuzione dagli effetti del rincaro vertiginoso dei prezzi dei materiali da costruzione.

Infine, resta altrettanto dirimente procedere per necessità e urgenza alla qualificazione delle stazioni appaltanti, così come disposto dall'articolo 38 del Codice dei contratti. Tale necessità e urgenza è ribadita ed esplicitata anche nel PNRR. È del tutto evidente quanto tale processo possa influenzare in maniera positiva il mercato del *public procurement*, anche in relazione alla possibilità di qualificare sempre più l'offerta rendendo il sistema imprenditoriale italiano più solido e competitivo.

Più nello specifico, le prerogative delineate in capo alle stazioni appaltanti, ad esempio, all'articolo 80 dei contratti pubblici – comma 4 e 5 – potrebbero trovare maggiore legittimazione nel caso quest'ultime fossero qualificate.

3.1. CRITICITÀ DEL DECRETO DA RISOLVERE

- **Articolo 47 - (Pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici PNRR e PNC)**

Comma 3: Sarebbe opportuno indicare uno standard per i contenuti della relazione di genere sulla situazione del personale, richiesta alle imprese che occupano da 15 a 100 dipendenti.

Comma 4: Occorre prevedere esplicitamente che, in presenza di clausole sociali sul passaggio di personale, a seguito di cambio di appalto, previste da obblighi derivanti da bando ovvero da CCNL, gli obblighi di assunzione di giovani e donne - anche previsti come premialità al comma 5 – non siano applicabili ovvero siano compatibili con la situazione occupazionale preesistente nell'appalto. Analogo temperamento andrebbe previsto nel caso in cui l'impresa affidataria possa reintegrare al lavoro, negli appalti ottenuti, personale che stia usufruendo di ammortizzatori sociali, eventualità tutt'altro che improbabile a seguito della crisi economica provocata dall'epidemia da COVID-19.

Sarebbe inoltre necessario distinguere meglio quali, tra quelle indicate al presente comma, siano clausole obbligatorie e quali quelle premiali.

Comma 5: In relazione alla clausola premiale di cui alla lettera d), occorrerebbe chiarire

il concetto di incarichi apicali nell'impresa (Governance, strutture direttive ovvero altro profilo apicale secondo quanto definito ad esempio dal d.lgs. 231-01 sulla responsabilità amministrativa).

Comma 8: In considerazione dell'alto grado di innovazione delle disposizioni introdotte (soprattutto per le PMI) e della scarsa diffusione attuale nei bandi di clausole di questo tipo, sarebbe opportuno rendere le Linee Guida obbligatorie per fornire indicazioni chiare alle stazioni appaltanti e prevedere, contestualmente, anche un aggiornamento delle LLGG dell'ANAC sull'Offerta Economicamente più Vantaggiosa.

L'obbligatorietà della linea guida potrebbe anche rendere superflue alcune delle precisazioni indicate per i commi precedenti.

- **Articolo 48 - Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC**

Comma 5: Seppur l'evoluzione nella scrittura del testo del decreto prima della sua approvazione abbia condotto ad escludere esplicitamente l'utilizzo del criterio del prezzo più basso per l'aggiudicazione dell'appalto su progetto di fattibilità tecnica economica, sarebbe opportuno chiarire l'applicazione del criterio dell'OEPV con un rinvio all'articolo 95, comma 3 del Codice ovvero individuando alcuni parametri per la valutazione dell'offerta, soprattutto con riferimento alla procedura di affidamento senza acquisizione del progetto definitivo in gara.

- **Articolo 49 - Modifiche alla disciplina del subappalto**

Comma 1: Occorre chiarire alla lettera b), punto 2) che l'applicazione del CCNL ai lavoratori dei subappaltatori dipende dalla lavorazione svolta e non dal rapporto con l'oggetto dell'appalto, in coerenza con il principio costituzionale di libertà sindacale e del contenuto dell'articolo 50 del Codice dei Contratti Pubblici.

Comma 2: Occorre definire meglio alla lettera a) le causali di esclusione dell'utilizzo del subappalto al fine di evitare la discrezionalità assoluta delle stazioni appaltanti, con il rischio di reintrodurre limiti in contrasto con la normativa europea in materia di subappalto.

Riteniamo, infine, necessario all'adeguamento sostanziale della disciplina italiana a quella europea, introdurre anche una modifica al comma 22 dell'articolo 105, poiché la rimozione delle percentuali di utilizzo rischia di essere inefficace, in quanto la vigente disciplina sulla qualificazione impedisce all'appaltatore di utilizzare (nemmeno in quota parte) i lavori subappaltati per qualificarsi, nonostante ne risponda nei confronti della stazione appaltante.

Si propone pertanto un ripristino della disciplina ante Codice del 2016 che, senza nulla togliere alla qualificazione del subappaltatore, riconosce, però, all'appaltatore la

possibilità di utilizzare, seppur parzialmente, i lavori subappaltati e quindi elimina un ostacolo all'utilizzo del subappalto, in linea con le direttive europee.

- **Articolo 53 – Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di e-procurement e acquisto di beni e servizi informatici**

Relativamente al comma 5, lettera d, punto 4) potrebbe risultare opportuno specificare che nell'istituzione di un fascicolo dei requisiti necessari per le imprese per la partecipazione alle procedure sarà necessario prestare particolare attenzione al fascicolo degli operatori economici degli appalti di servizi che, rispetto ai lavori, non posseggono un sistema centralizzato di qualificazione.

3.2. ULTERIORI MODIFICHE AL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

3.2.1. Semplificazione della disciplina dei consorzi cooperativi e artigiani

Occorre chiarire la normativa vigente in materia di **partecipazione dei consorzi alla gare** per quanto riguarda la verifica dei requisiti.

In primo luogo, nei consorzi cooperativi e artigiani e nei consorzi stabili i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi vanno verificati solo in capo ai consorzi. Solo i requisiti generali sono da verificare anche in capo ai consorziati indicati quali esecutori, in coerenza con una consolidata giurisprudenza in materia (anche da ultimo Consiglio di Stato, V Sez., 14 aprile 2020, n. 2387).

Emerge pacificamente anche dalla giurisprudenza, come conseguenza logica del rapporto organico tra consorzio e consorziata, la non necessità che la singola impresa consorziata designata come esecutrice possieda i requisiti di partecipazione di ordine speciale, e la sufficienza dell'iscrizione di questo tipo di requisiti in capo al consorzio.

Quindi, la proposta di chiarimento che si ritiene opportuno introdurre è motivata dalla circostanza che alcuni Enti Appaltanti, ignorando tale unanime orientamento giurisprudenziale, richiedono che anche la consorziata indicata dal consorzio di cooperative, dal consorzio artigiano o dal consorzio stabile quale esecutrice della commessa sia in possesso dei medesimi requisiti di carattere tecnico ed economico richiesti in capo al consorzio concorrente, svuotandone in tal modo completamente la funzione e parificandoli alle ATI.

Il problema della qualificazione dei consorzi emerge, in particolare, nei lavori sui beni culturali (categorie OG2, OS2, OS24, OS25), e si sta diffondendo pericolosamente anche ad altre categorie di lavori.

Esso è sorto dalla scelta di alcune stazioni appaltanti di seguire, senza adeguata ponderazione, alcune delibere ANAC e la Sentenza n. 403 del 2019 del Consiglio di

Stato (sui soli consorzi stabili) che prevedevano la necessaria e contemporanea qualificazione di consorzio e consorziato per partecipare alle gare sui predetti lavori.

Si ritiene, pertanto, opportuno proporre una integrazione della disciplina dei consorzi di cui all'articolo 47 del Codice dei Contratti Pubblici che tenga conto di queste considerazioni.

3.2.2. Motivi di esclusione per violazioni fiscali

Come noto, l'art.8, co.5, lett. b), del "Decreto Semplificazioni", DL 76/2020 (convertito con modifiche nella legge 120/2020), ha introdotto un'ulteriore causa di esclusione dalle gare pubbliche d'appalto, in base alla quale il concorrente può essere escluso anche in presenza di un atto d'accertamento non ancora definitivo, esponendo così le imprese ad una penalizzazione del tutto sproporzionata rispetto ad una violazione che ancora è considerata "provvisoria".

In particolare, la norma ammette la possibilità per la stazione appaltante di escludere un operatore economico, nel caso in cui venga a conoscenza e sia in grado di dimostrare che lo stesso non abbia ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse non definitivamente accertati, qualora tale mancato pagamento costituisca una "grave violazione", considerando tale l'inadempimento di ammontare superiore a 5.000 euro.

In sostanza, ad oggi, un operatore economico è escluso dalla gara d'appalto:

1. in via obbligatoria, qualora abbia commesso una "grave violazione" fiscale definitivamente accertata, considerandosi grave quella di importo superiore a 5.000 euro;
2. in via facoltativa, qualora la Stazione appaltante sia a conoscenza e possa adeguatamente dimostrare, l'esistenza di una "grave violazione" fiscale non definitivamente accertata, intendendosi per "grave" sempre quella di importo superiore a 5.000 euro.

In considerazione del fatto che la modifica è intervenuta in risposta alla procedura di infrazione oggetto del presente articolo, non si ritiene purtroppo possibile tornare alla situazione *quo ante*, seppur preferibile, considerato che per le irregolarità fiscali operano sovente meccanismi di accertamento presuntivo i cui risultati sono contestati con successo in un'alta percentuale di casi.

Si ritiene, però, fondamentale chiarire normativamente il concetto di "*gravità della violazione*" ai fini fiscali, offrendo così un criterio univoco alle stazioni appaltanti che, differentemente da quanto avviene per l'illecito professionale (che riguarda sostanzialmente l'esecuzione del contratto e lo svolgimento della gara), non possono procedere ad una analoga valutazione, ma solo all'esercizio o meno della facoltà di

escludere l'impresa in relazione al semplice fatto della pendenza della violazione, senza alcuna valutazione dei fatti e dei motivi che, tra l'altro, non sono di piena conoscenza per la stazione appaltante.

Pertanto, occorre modificare l'attuale disposizione:

- eliminando il riferimento alla soglia del tutto esigua dei 5.000 euro per le violazioni non definitivamente accertate (l'importo minimo dei 5.000 euro continuerebbe, quindi, ad operare per la sola causa di esclusione obbligatoria, legata agli accertamenti definitivi);
- rinviando, contemporaneamente, ad un successivo provvedimento normativo la determinazione di una nuova soglia più congrua e le modalità operative della nuova causa di esclusione facoltativa, in assenza del quale quest'ultima non opera. In questo modo, il decreto in questione definirà anche le condizioni alle quali dovranno attenersi le Stazioni appaltanti per applicare la disposizione, assicurando così una uniformità di comportamento da parte degli enti committenti e, allo stesso tempo, fornendo elementi di certezza agli operatori economici. In ogni caso, l'entità della violazione deve essere commisurata all'importo dell'appalto e, comunque, d'ammontare non inferiore a 50.000 euro.

Nulla, invece, viene modificato in ordine alle "violazioni" contributive, per le quali la "gravità" continua ad essere correlata al mancato rilascio del DURC.

3.2.3. Revisione prezzi per emergenza caro materiali negli appalti pubblici

Occorre premettere che sarebbe necessario ripristinare l'obbligo di inserire nel bando di gara una clausola per la revisione dei prezzi, che si attivi nel caso in cui le oscillazioni superino una determinata soglia ovvero scatti un aumento del costo del lavoro non previsto, derivante dal rinnovo del CCNL applicato dalle imprese esecutrici.

In ogni caso, è urgente almeno affrontare con misure straordinarie, la forte impennata dei prezzi di alcune materie prime (acciaio, ferro, polietilene, ecc...) dovuta alle dinamiche dei mercati internazionali.

I rincari riguardano, anzitutto, il prezzo dell'acciaio che, tra novembre 2020 e febbraio 2021, ha registrato un aumento eccezionale pari a circa il 130% (elaborazione Ance su dati MEPS – prezzo base del "ferro - acciaio tondo per cemento armato").

Tale dinamica - oltre ai prodotti siderurgici - si osserva anche in altri materiali di primaria importanza per l'edilizia, come, ad esempio: i polietilene, che nello stesso periodo hanno mostrato incrementi superiori al 40%, il rame +17% e il petrolio +34% (Fonte Prometeia).

Si tratta di incrementi che vanno ben oltre l'alea contrattuale, travalicando le normali fluttuazioni del mercato, e il quadro potrebbe addirittura peggiorare, visto che il trend sembra destinato ad aumentare per i prossimi mesi.

Lo scenario è drammatico, poiché tali incrementi eccezionali, riconducibili ad una serie di congiunture internazionali, si aggiungono alle già gravi difficoltà finanziarie e patrimoniali subite dalle aziende a causa dell'evento pandemico in atto.

L'attuale Codice degli Appalti non prevede, purtroppo, adeguati meccanismi revisionali. In tale contesto, quindi, i contratti non risultano più economicamente sostenibili per le imprese, con il rischio di non riuscire a farvi fronte regolarmente, nonostante gli sforzi messi in campo per rispettarli.

Proponiamo quindi di introdurre un meccanismo di compensazione urgente e straordinario per i lavori eseguiti nel corso del 2021, attraverso il quale riconoscere alle imprese gli incrementi eccezionali intervenuti e ricondurre i rapporti negoziali nel perimetro dell'equilibrio sinallagmatico.

Il rischio, altrimenti, è quello di un "blocco" generalizzato degli appalti in corso, nonostante gli sforzi messi in campo dalle imprese per farvi fronte.

Il meccanismo proposto è destinato, quindi, ad applicarsi, in deroga ad ogni altra disposizione vigente, a tutti i lavori in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della norma, sia che si tratti di contratti stipulati ante Codice 50/2016 (cioè sotto la vigenza del d.lgs. 163/2006), sia che si tratti di contratti stipulati sotto la vigenza del nuovo Codice 50/2016; in questa seconda ipotesi, sono fatti salvi eventuali contratti che già contengano una clausola di revisione prezzi, ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera a) del Codice, che le parti intendano mantenere, in quanto ritenuta soddisfacente.

3.2.4. Salvaguardare i principi di pubblicità, trasparenza e rotazione

Al fine di consentire la più ampia partecipazione degli operatori economici, nonché rendere possibile il ricorso all'istituto dei raggruppamenti temporanei d'impresa, è necessario rendere obbligatoria la pubblicazione degli avvisi di indizione delle procedure negoziate, sia sopra che sotto soglia, per l'affidamento degli interventi del PNRR, del PNC (Piano nazionale per gli investimenti collaterali), nonché dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

3.2.5. SAL Mensili

In ragione dell'emergenza Virus COVID 19, per far fronte alla crisi economica e di liquidità che si sta generando, occorrerebbe prevedere il pagamento di Stati di Avanzamento Lavori mensili, anche in deroga alle previsioni contrattuali, con obbligo di pagamento non oltre i 15 giorni dai predetti SAL. Ciò, al fine di evitare che venga

compromesso definitivamente l'intero tessuto produttivo del Paese e si blocchino le opere pubbliche in corso.

3.2.6. Un sistema di garanzie di esecuzione più efficiente, basato sul modello "francese"

Occorre superare l'attuale normativa sulle garanzie (di cui all'art. 103 del Codice dei Contratti). Quest'ultimo, infatti, oltre ad essere un palese caso di "goldplating" rispetto alle prescrizioni comunitarie, determina un "blocco" prolungato del "castelletto" delle imprese, finendo per compromettere la possibilità di accedere ad ulteriori forme di credito e, conseguentemente, di poter partecipare ad altre gare.