

Audizione di Assoambiente
su
*Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici
(Atto n. 19).*

presso
VIII Commissione
(Ambiente, Territorio e Lavori pubblici)
Camera dei Deputati

Roma, 23 gennaio 2023

Illustre Presidente e Onorevoli Deputati,

abbiamo accolto con piacere l'invito rivolto ad Assoambiente nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici (Atto n. 19).

Assoambiente è l'Associazione che dal 1951 rappresenta, a livello nazionale ed europeo, le imprese che operano in Italia nella gestione dei rifiuti e dell'economia circolare – servizi di igiene ambientale, gestione impianti di riciclo, recupero, smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, attività di intermediazione – e delle bonifiche. Per le imprese private del settore dei servizi ambientali, inoltre l'Associazione stipula il contratto collettivo nazionale di categoria, applicato a circa il 40% degli addetti del comparto.

Il settore della gestione dei rifiuti svolge oggi un ruolo sempre più rilevante in virtù dei suoi profili ambientali, economici e sociali: non si qualifica solamente come servizio pubblico essenziale – per via delle sue ricadute in termini ambientali e di salubrità dei contesti urbani – ma anche un vero e proprio settore industriale in continuo sviluppo, che negli anni si è consolidato assumendo sempre più il ruolo di fonte strategica di approvvigionamento di materie (seconde) e di energia.

Un ruolo oggi di importanza vitale per la resilienza del nostro Paese.

Tanto premesso, in via preliminare, la scrivente Associazione evidenzia l'esigenza di avvicinare quanto più possibile il nostro settore ai modelli comunitari, con un accesso al mercato più semplice, procedure più snelle e criteri di aggiudicazione razionali, al fine di favorire l'efficienza dei servizi e il contenimento di costi per il cittadino.

L'intervento normativo in materia di contratti pubblici si rende quindi necessario per:

- ricondurre la disciplina a dimensioni ragionevoli;
- limitare il più possibile rinvii alla normativa secondaria;
- restituire organicità, semplicità e chiarezza ad un quadro giuridico dei contratti pubblici continuamente oggetto, negli ultimi anni, a disposizioni derogatorie e modifiche.

D'altro canto, sul Codice dei contratti pubblici si è intervenuti più volte negli ultimi anni (circa 30, dopo la sua approvazione nel 2016): si tratta di un metodo che “traumatizza” stazioni appaltanti e operatori economici non più in grado di tenere il passo con le tante novità succedutesi.

Di certo apprezzabile quindi, in tal senso, quanto chiaramente espresso nella Relazione di accompagnamento allo schema di Decreto “*Si è scelto di redigere un codice che non rinvii a ulteriori provvedimenti attuativi e sia immediatamente “autoesecutivo”, consentendo da subito una piena conoscenza dell'intera disciplina da attuare. Ciò è stato possibile grazie a un innovativo meccanismo di delegificazione che opera sugli allegati al codice (legislativi in prima applicazione, regolamentari a regime)*”.

Più in dettaglio, con riferimento allo schema di decreto, si segnalano i seguenti e principali aspetti di interesse:

- **Necessario coordinamento della nuova disciplina sugli appalti con il nuovo T.U. sui Servizi pubblici locali (D.lgs. n. 201/2022)**

A seguito della recentissima entrata in vigore del D.lgs. n. 201/2022, nuovo Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali, vi saranno importanti novità per il comparto della gestione rifiuti.

L'opportunità (storica) di mettere ordine in modo coordinato e quasi in contemporanea al quadro normativo di riferimento (appalti e SPL) è il primo passo per sviluppare dinamiche concorrenziali finalizzate ad elevare la qualità dei servizi erogati che soddisfino a pieno i bisogni dei cittadini e degli utenti. Sul punto, in materia di appalti/concessioni e modalità di affidamento dei servizi è necessario un pieno coordinamento – oggi assente – di tutte le nuove disposizioni, le quali, solo in parte, si integrano reciprocamente, con il codice degli appalti.

- **Regolazione ARERA e appalti/concessioni**

È necessario che siano allineate alla regolazione ARERA del comparto rifiuti tutte le fasi del servizio, partendo dalle norme generali sui contratti pubblici e da quelle sulle procedure di affidamento: troppo di frequente, infatti, si assiste ad affidamenti non in linea con la regolazione dell'Autorità di settore (in particolare con MTR-2 e TQRIF).

Considerate anche le competenze dell'ARERA in materia di predisposizione di schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo, nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, risulta fondamentale prevedere in modo esplicito un ruolo attivo di advocacy da parte dell'Autorità nei confronti delle stazioni appaltanti per avviare un percorso di convergenza tra i bandi di gara pubblicati e le disposizioni regolatorie affinché i nuovi contratti di servizio siano, per loro natura, coerenti con la regolazione.

- **Revisione prezzi**

Si accoglie con favore quanto previsto nello schema di decreto in tema di clausola di revisione prezzi obbligatoria. Tuttavia nel merito, oltre a presentare molti vincoli applicativi, interviene solo *ex post* con un meccanismo troppo complesso. In tal senso sarebbe **necessaria l'applicazione delle nuove norme in materia di "Revisione prezzi" (art. 60) e "Modifica dei contratti in corso di esecuzione" (art. 120) anche per tutti i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo** (in deroga al principio generale rispetto ai quali coerentemente continuano ad applicarsi per quei procedimenti le norme del Codice appalti del 2016). Serve in altri termini una modifica che permetta quindi a tutti i procedimenti/contratti – sia a quelli avviati pre-riforma che quelli post-riforma – l'applicazione dei nuovi meccanismi revisionali, più idonei rispetto a quanto previsto nel D.lgs. 50/2016 nell'adeguare efficacemente i prezzi ed altri aspetti contrattuali ai mutamenti repentini del mercato. L'obiettivo è quello di stabilire meccanismi che consentano di riguadagnare un equilibrio contrattuale, adeguando un aumento dei valori negli appalti per tenere conto dei costi reali.

- **In house e registro ANAC**

Considerata la diffusione degli affidamenti *in house* nel comparto rifiuti, serve regolamentarli in modo chiaro identificandone i limiti tassativi di applicazione, in pieno coordinamento con il nuovo Testo unico sui servizi pubblici locali.

Inoltre, come anche recentemente evidenziato della stessa Autorità ANAC, la soppressione del registro dell'*in house* gestito da ANAC (così come prospettato nello schema di decreto) andrebbe evitata. Avere una verifica preventiva per controllare se il soggetto che acquisisce al di fuori dal mercato una commessa pubblica ha i requisiti per non fare concorrenza sleale alle imprese è essenziale. Con il registro, oggi, si verifica il rispetto dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza comunitaria (si consideri che i due terzi delle domande di iscrizione che arrivano all'ANAC non sono in regola) sicché se non si prevede il mantenimento dell'albo degli *in house* è probabile un aumento del contenzioso. Il controllo preventivo di ANAC è un aiuto fondamentale per evitare il mantenimento di sacche di inefficienza sottratte allo stimolo del mercato, e quindi al miglioramento del servizio a vantaggio dei cittadini.

- **PMI e accesso alle gare**

È necessario favorire (ancor di più) la partecipazione per l'aggiudicazione di commesse pubbliche da parte delle piccole imprese, prevedendo criteri premiali per l'aggregazione di impresa, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione tra gli operatori economici, con la preferenza nel procedere alla suddivisione degli appalti in lotti sulla base di criteri qualitativi o quantitativi e con obbligo di motivare la decisione di non procedere a detta suddivisione e il divieto di accorpamento artificioso dei lotti.

- **CCNL di categoria**

Così come coerentemente previsto, è necessario prevedere la garanzia di applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto - in relazione all'oggetto dell'appalto 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.

Su quest'ultimo aspetto, si valutano positivamente le previsioni secondo cui la scelta del CCNL da applicare deve essere coerente con il contenuto concreto delle prestazioni lavorative da effettuare in base all'oggetto dell'appalto da aggiudicare, ossia riferibile al settore cui appartiene l'attività da svolgere concretamente in sede di esecuzione del contratto. L'esigenza di più chiari riferimenti ai CCNL propri del settore oggetto di contratto risulta ancora più necessario al fine di evitare il dumping contrattuale (scelta di contratti meno onerosi e con minori tutele) negli affidamenti con gara e negli affidamenti in house dei servizi pubblici locali con incidenza della manodopera superiore al 50%. Non si tratta, quindi, di contrastare la concorrenza ma, al contrario, di porre le necessarie condizioni per garantirla.

Nell'esprimere apprezzamento per l'iniziativa e il coinvolgimento dell'Associazione, si rimane a disposizione per ogni ulteriore approfondimento e/o contributo.