

*Resoconto della VIII Commissione permanente
(Ambiente, territorio e lavori pubblici)*

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo concernente ulteriori modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Atto n. 12).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La VIII Commissione, esaminato lo schema di decreto concernente modifiche al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, di seguito denominato «Codice»; tenuto conto del parere reso in sede di Conferenza unificata nella riunione del 10 luglio 2008; preso atto del parere espresso dal Consiglio di Stato in data 14 luglio 2008; rilevato che, con riferimento specifico allo schema di decreto legislativo in esame, la Commissione ha svolto un'approfondita attività istruttoria e che significativi elementi sono emersi nel corso delle audizioni dei rappresentanti gli enti locali e dei settori produttivi del Paese, nonché dalla rilevante documentazione inviata dagli operatori del settore; preso atto che il Governo ha valutato in termini propositivi alcuni dei rilievi formulati dalla Commissione europea e dalla Corte di giustizia europea nei confronti dell'Italia; valutato positivamente l'intervento del Governo volto a semplificare le procedure relative alla finanza di progetto; rilevata, peraltro, l'opportunità di cogliere l'occasione dello schema di decreto correttivo, come richiesto anche dal mondo delle imprese e nel pieno rispetto della normativa comunitaria, per introdurre nel Codice quelle modifiche necessarie a rilanciare un grande «cantiere Italia», ispirandosi alle regole di trasparenza, effettività della concorrenza, ma soprattutto libertà economica, efficacia ed efficienza; ritenuto che tale obiettivo vada perseguito seguendo quattro linee di intervento: semplificazione, definendo i profili fondamentali della materia e lasciando alle cosiddette fonti secondarie la disciplina degli aspetti regolamentari; competitività rafforzata, introducendo una maggiore competizione e una più rilevante partecipazione degli operatori alle procedure di aggiudicazione, con la possibilità per i concorrenti di dimostrare la propria capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa avvalendosi anche di soggetti terzi; modernizzazione, prevedendo l'introduzione di strumenti telematici sia nella procedura concorsuale che per pubblicazioni e comunicazioni; flessibilità, con un importante ampliamento delle procedure di aggiudicazione, da quelle classiche a quelle negoziate; rilevata altresì la necessità di rafforzare e integrare lo strumento di intervento del privato (promotore) nella realizzazione dell'opera pubblica, anche con l'obiettivo di premiare ed incentivare l'intrapresa e la promozione privata che, come si evince dai dati dell'osservatorio dei lavori pubblici, ha generato investimenti per oltre 25 miliardi di euro nel periodo di vigenza della norma; rilevata, inoltre, l'opportunità di introdurre strumenti e parametri oggettivi di premialità in capo alla stazione appaltante, in relazione all'esigenza dichiarata di accelerare le procedure e ridurre i tempi di realizzazione delle opere, attraverso una articolazione premiale dei corrispettivi, degli incentivi per la progettazione e dei fondi a disposizione delle stazioni appaltanti; preso atto della volontà del governo di recepire le osservazioni della Commissione europea in materia di opere di urbanizzazione a scomputo;

rilevato che le opere di urbanizzazione primaria e secondaria costituiscono, nell'ambito della qualità urbana e, conseguentemente, della vita di ogni cittadino, un ruolo centrale sul piano dell'infrastrutturazione del Paese e che esse rappresentano, nell'ambito degli interventi concessori delle amministrazioni competenti, le uniche opere in grado di avere una copertura finanziaria certa; rilevato che tali opere appartengono, in larga parte, ad una fattispecie non riconducibile nell'ambito dell'appalto pubblico, ma piuttosto in quello della concessione ai sensi della legge n. 1150 del 1942 (legge urbanistica), la quale prevede, all'articolo 28, «l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; la quota è determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni»; considerato che la normativa urbanistica dispone «i termini non superiori ai dieci anni entro i quali deve essere ultimata l'esecuzione delle opere» di cui sopra, richiede «congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione», subordina «il rilascio delle licenze edilizie nell'ambito dei singoli lotti (...) all'impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi»; segnalata infine l'esigenza che, in relazione alla rilevanza comunitaria del principio della tutela delle piccole e medie imprese, siano adottate - eventualmente anche in sede di definitiva emanazione del regolamento attuativo del Codice - misure concrete volte a consentire l'avvio dell'attività e il sostegno operativo delle piccole e medie imprese nel mercato dei lavori pubblici, nonché dei servizi e delle forniture, esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

- a) all'articolo 1, comma 1, del provvedimento in esame, occorre procedere alla soppressione della lettera f), sostitutiva dell'articolo 32, comma 1, lettera g), del Codice, che disciplina le opere di urbanizzazione a scomputo, considerato che, come anche suggerito nelle osservazioni formulate dalla Commissione europea in materia, appare plausibile far rientrare la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria nell'ambito del rapporto di concessione con il titolare del permesso di costruire, di cui all'articolo 28 della legge n. 1150 del 1942;
- b) in ogni caso, qualora non prevalessse la più razionale e compiuta soppressione della richiamata lettera f), sostitutiva dell'articolo 32, comma 1, lettera g), del Codice, occorre prevedere che sia rimessa alla discrezionalità delle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di procedere, in alternativa alla gara, all'affidamento diretto al soggetto titolare della concessione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nel caso di opere «sotto soglia»; al contempo, occorre prevedere la facoltà di procedere all'affidamento diretto per le opere «fuori scomputo», all'interno o all'esterno del comparto e comunque funzionali al comparto oggetto dell'intervento, risultanti da accordi pattuiti ai sensi delle norme vigenti tra ente procedente e privato e a totale carico dello stesso privato;
- c) all'articolo 1, comma 1, lettera n), del provvedimento in esame, che modifica l'articolo 92 del Codice, occorre prevedere una più incisiva articolazione premiale dei corrispettivi, degli incentivi per la progettazione e dei fondi a disposizione delle stazioni appaltanti, in particolare mediante l'introduzione di meccanismi che premino l'efficacia e la razionalizzazione della tempistica della procedura; occorre inoltre reperire le risorse necessarie al fine di ripristinare l'originaria somma del 2 per cento di cui al comma 5 del medesimo articolo 92, inopportuna ridotta allo 0,5 per cento dall'articolo 60, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008;
- d) all'articolo 1, comma 1, lettera y), che modifica l'articolo 153 del Codice, per le opere di cui al comma 16 (relativo alle opere non contenute nella programmazione triennale), occorre introdurre la figura del «promotore», in un'ottica di chiaro incoraggiamento del contributo dei privati alle opere

pubbliche; in questo contesto, occorre altresì reintrodurre il diritto di prelazione per il promotore, previsto nell'originaria versione del Codice e inspiegabilmente espunto dal testo con un successivo intervento correttivo, nonostante in altri Paesi europei la disciplina relativa alla finanza di progetto abbia, rispetto all'Italia, un carattere largamente più favorevole all'intrapresa privata e alla stessa figura del promotore;

e) al medesimo comma 16 dell'articolo 153 del Codice, in via esemplificativa e sintetica, le fasi relative alla selezione e all'affidamento a soggetti privati di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità non contenuti nel programma triennale dovrebbero essere così articolate:

1. il soggetto privato denominato «promotore» presenta all'amministrazione un «progetto preliminare» relativo ad opere pubbliche o lavori di pubblica utilità per le quali ritiene di candidarsi, attraverso apposita garanzia fidejussoria per l'amministrazione, alla realizzazione e gestione;
2. l'amministrazione valuta la proposta del promotore e, se ritenuta d'interesse, la inserisce con apposita modifica nel piano triennale;
3. l'amministrazione bandisce apposita gara per individuare la migliore offerta rispetto al progetto preliminare proposto dal promotore;

4. l'amministrazione sottopone la migliore offerta al promotore, il quale può esercitare un diritto di prelazione a pari condizioni con la proposta risultata vincitrice della gara;

5. qualora alla gara non avessero partecipato concorrenti, il promotore è obbligato alla realizzazione dell'opera per la quale ha preventivamente sottoscritto apposita garanzia fidejussoria;

f) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera h), del provvedimento in esame, che modifica il comma 11 dell'articolo 37 del Codice, occorre eliminare il limite dell'8 per cento alla facoltà di ribasso e prevedere una stringente rivisitazione degli elenchi delle imprese cosiddette «specialistiche», tenendo in prevalente valutazione il criterio della dotazione di mezzi e di personale altamente qualificato, in modo da salvaguardare le reali ed effettive necessità di specializzazione delle imprese medesime;

g) con riferimento all'articolo 36 del Codice, occorre che il Governo assicuri condizioni di pari trattamento a tutte le tipologie di consorzi, siano essi consorzi stabili, in qualunque forma costituiti, o consorzi di società cooperative;

h) anche al fine di attivare concreti processi di semplificazione che possano incentivare soprattutto l'azione delle piccole e medie imprese, si suggerisce di demandare al regolamento attuativo del sistema unico di qualificazione, di cui all'articolo 40 del Codice, il compito di individuare, per i soggetti che intendono partecipare a gare per l'affidamento di lavori, una certificazione semplificata, che sia riconosciuta formalmente da parte di tutte le stazioni appaltanti e che potrebbe consistere nella previsione di un certificato unico comprensivo di tutti gli obblighi previsti in base alla legislazione vigente, la cui validità sia non inferiore ad un anno;

i) si valuti l'opportunità di rafforzare, nell'ambito dell'articolo 53 del Codice, che disciplina l'appalto integrato, i profili della qualità della progettazione, prevedendo un incremento dei relativi fattori ponderali;

j) all'articolo 81 del Codice, siano introdotte disposizioni che incentivino, ai fini dell'individuazione della migliore offerta, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quello del prezzo più basso e contestualmente siano inseriti, tra i criteri prevalenti e prioritari di valutazione dell'offerta di cui al comma 1 dell'articolo 83, quelli legati ai tempi di esecuzione e ai piani di sicurezza sul lavoro;

k) all'articolo 88, comma 7, del Codice, dovrebbe essere previsto che la verifica dell'eventuale anomalia dell'offerta sia effettuata, in sede di gara, anche nei confronti del concorrente secondo classificato estendibile sino al terzo se ritenuto necessario dalla stazione appaltante, in modo da evitare eventuali inconvenienti, qualora il secondo o eventualmente il terzo in graduatoria dovessero subentrare all'aggiudicatario iniziale;

l) all'articolo 91 del Codice, l'importo di cui al comma 1, relativo all'affidamento degli incarichi di progettazione, di direzione dei lavori e di sicurezza degli stessi, andrebbe opportunamente elevato sino al valore della soglia comunitaria;

m) valuti il Governo l'opportunità di stabilire, all'articolo 111 del Codice, che la polizza di responsabilità civile professionale sia prevista solo per appalti di lavori di importo superiore a 40.000 euro, anche al fine di incentivare adeguatamente l'inserimento dei giovani professionisti nell'ambito delle procedure e di assicurare alle stesse stazioni appaltanti un incremento della platea dei concorrenti alla progettazione delle opere;

n) per favorire, soprattutto nei piccoli comuni, la flessibilità nelle procedure di realizzazione delle opere pubbliche, risulta fondamentale, all'articolo 122, comma 7, del Codice, elevare ad un milione di euro l'importo per cui è ammessa la procedura negoziata, prevedendo eventualmente che in tale procedura siano individuati specifici criteri di rotazione dei soggetti chiamati alla negoziazione dalle amministrazioni aggiudicatrici, in base ad un elenco annualmente predisposto, con apposito bando, dalle stazioni appaltanti;

o) all'articolo 128, comma 1, del Codice, al fine di semplificare il procedimento relativo al programma triennale, appare opportuno incrementare sino a 200.000 euro la soglia per le opere obbligatoriamente sottoposte alla programmazione;

p) si raccomanda al Governo l'esigenza di intervenire sul fenomeno dell'incremento dei prezzi dei materiali per le costruzioni, attualmente disciplinato dall'articolo 133, commi da 4 a 8, del Codice, riducendo i periodi temporali entro i quali le autorità competenti procedono alla determinazione e all'aggiornamento dei prezzi medi e delle variazioni percentuali degli stessi, in modo da renderli il più possibile coerenti con l'effettiva tempistica delle gare, nonché individuando le misure tese alla semplificazione delle procedure;

q) al medesimo articolo 133 del Codice, si suggerisce altresì di stabilire che le stazioni appaltanti, su proposta del soggetto aggiudicatario, possano valutare l'opportunità di concedere l'anticipazione, anche parziale, delle spese relativamente ai materiali per le costruzioni suscettibili di possibili, forti, oscillazioni di prezzo sul mercato;

r) considerata l'esigenza di promuovere una strategia di razionalizzazione e accorpamento delle stazioni appaltanti e di assicurare anche il perseguimento del risultato dell'efficacia e dell'accelerazione dell'azione amministrativa, appare opportuno individuare apposite disposizioni normative che incentivino lo svolgimento, da parte delle amministrazioni che rappresentano zone omogenee vaste, di funzioni unitarie di stazioni appaltanti, tese a favorire maggiori controlli e vigilanza in tema di appalti;

s) considerato, infine, che il Codice regolamenta - in particolare all'articolo 75 - tutte le fattispecie dell'offerta e le relative garanzie, senza distinguere nel dettaglio tra lavori, da una parte, e servizi e forniture dall'altra, valuti il Governo l'opportunità di introdurre misure volte a garantire il principio della «non discriminazione» per le imprese di servizi e forniture, con particolare riferimento al problema della presentazione delle garanzie fidejussorie da parte delle ditte fornitrici, individuando strumenti fidejussori compatibili con la dimensione delle piccole e medie imprese e con il peso economico di partecipazione delle stesse al bando di gara.