



**Camera dei Deputati**

XVIII Legislatura

**Commissioni Riunite  
I e VIII**

(Affari Costituzionali e Ambiente)

Documento di Osservazioni e Proposte

**Audizione informale nell'ambito del "decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"**

**15 giugno 2021**

Signori Presidenti, Onorevoli Commissari,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato di dare il proprio contributo nell'individuazione dei possibili interventi migliorativi da considerare in sede di conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.

## Premessa

Il decreto-legge in oggetto interviene su due degli aspetti più significativi per una attuazione efficace del PNRR nel nostro Paese, l'aspetto della *Governance*, che era rimasto indefinito nei suoi aspetti compiuti e l'individuazione delle prime e più urgenti misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

Si tratta del quarto importante provvedimento approvato dal Governo Draghi nelle ultime settimane che si aggiunge e completa il quadro normativo volto a riaprire gradualmente le attività economiche (DI Riaperture-bis), sostenere le imprese e l'economia con misure in materia di lavoro, fisco e credito (DL Sostegni e Sostegni-bis), ed ora a semplificare il quadro normativo, soprattutto con misure dirette a rendere più agevole l'attuazione dei progetti contenuti nel PNRR.

A parere di Confartigianato, il varo del provvedimento apre un periodo di 'stress positivo' sull'apparato pubblico per superare quei nodi da troppo tempo non "sciolti" che ne limitano la capacità di risposta, auspicando sin da ora che quanto affermato in termini di semplificazione e digitalizzazione della PA possa essere effettivamente "scaricato a terra", per modernizzare il Paese e, soprattutto, per non ritardare se non addirittura perdere le risorse del Next Generation Eu.

Sul fronte della semplificazione amministrativa, peraltro, è soprattutto il capitolo della digitalizzazione il nodo più impegnativo da affrontare, per superare con rapidità i tanti colli di bottiglia che si manifestano quotidianamente nei processi amministrativi causati dalla mancata interoperabilità delle banche dati amministrative e della scarsa diffusione di servizi digitali da parte di molte amministrazioni centrali e territoriali.

È il tempo di mettersi tutti a lavorare per la migliore riuscita del PNRR, perché l'Italia non può permettersi di continuare a figurare fra gli ultimi posti nelle classifiche mondiali, attendiamo, inoltre, i prossimi importanti passaggi relativi alla riforma fiscale e della giustizia civile.

Fatte queste prime affermazioni di premessa, proponiamo, di seguito, le nostre osservazioni sugli aspetti maggiormente rilevanti ad avviso della nostra Organizzazione.

### Osservazioni in materia di governance del PNRR

Sul fronte della Governance del PNRR, vogliamo in primo luogo sottolineare la positiva conferma dell'impegno assunto dal Premier Draghi di coinvolgimento delle parti sociali. Va riconosciuto che il decreto delinea, finalmente, in modo puntuale le responsabilità e le modalità di gestione del Piano: sul piano strettamente teorico, il disegno appare ben concepito sia nella individuazione dei centri di governo, sia nella individuazione delle modalità di relazioni tra i vari soggetti istituzionali chiamati ad interagire tra loro, per un efficace *deployment* della progettualità espressa nel Piano stesso.

Appare, inoltre, positiva la scelta di istituire una Cabina di regia presieduta direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, alla quale parteciperanno di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari competenti, coinvolgendo, a livello apicale e a seconda delle questioni trattate, anche i Presidenti di Regioni (o il Presidente della Conferenza delle Regioni), oltre ai rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale, laddove dovesse esserne evidenziata la necessità in relazione alle questioni da dirimere. In tal senso, è auspicabile che la Cabina di Regia riesca ad essere un effettivo luogo di efficace concertazione tra i diversi soggetti chiamati in causa, senza che vi sia dispersione di tempo e risorse. In tal senso appare utile aver affiancato alla Cabina di regia e per l'attuazione del PNRR, una serie di organismi appositamente costituiti:

- a. certamente importante il ruolo che potrà rivestire il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale con funzioni consultive (con i rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, dell'università e della ricerca scientifica e della società civile), per orientare l'attuazione del Piano verso una dimensione reale legata ai bisogni di cittadini, imprese e comunità e, auspicabilmente, con la possibilità di suggerire gli adeguati correttivi laddove si riscontrassero criticità di impatto di quanto definito a livello progettuale;
- b. altrettanto rilevante risulta essere l'attività dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione, che potrà avere il duplice ruolo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano, suggerendo gli immediati correttivi da apportare in corso d'opera sulla base delle necessità sopravvenute;

- c. sarà altrettanto fondamentale il ruolo del Servizio centrale per il PNRR, presso il MEF, con funzioni di monitoraggio e della rendicontazione del Piano e di punto di contatto nazionale con la Commissione europea, che dovrà operare in stretto collegamento con tutte le Amministrazioni centrali che dovranno dotarsi di un unico punto di contatto con il Servizio centrale stesso;
- d. da ultimo l'istituzione di un ufficio dirigenziale presso la Ragioneria dello Stato, che dovrà avere funzioni di audit del PNRR e di monitoraggio anticorruzione, completa il quadro degli organismi che compongono l'assetto della governance.

Si tratta di un assetto certamente complesso, che potrà svolgere positivamente il suo ruolo soltanto nella misura in cui saranno fluide le relazioni tra i diversi interlocutori, evitando veti o incomprensioni bloccanti nell'ordinato svolgimento del processo.

Per questo il decreto stabilisce una serie di norme volte a introdurre "rimedi" in caso di mancato rispetto, da parte delle Amministrazioni pubbliche regionali e locali, degli obblighi intermedi e finali e degli impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, attribuendo correttamente al Presidente del Consiglio dei ministri un potere di intervento monitorio, con l'attribuzione di un termine massimo di 30 giorni, assegnato al soggetto attuatore per provvedere, con l'identificazione, in caso di ulteriore inerzia, di un sistema sostitutivo di intervento con il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere direttamente all'esecuzione dei progetti.

Riteniamo questa individuata modalità, un utile esercizio di razionalizzazione del nostro sistema istituzionale, non soltanto nel tempo contingente legato all'attuazione del piano, ma come vera e propria palestra di "raccordo dei poteri istituzionali" che potrà dispiegare i suoi effetti riformatori ben oltre il tempo del PNRR in ragione, speriamo, delle efficaci soluzioni che potranno essere individuate sotto l'egida dello "stress" indotto dai tempi di implementazione del Piano stesso.

## Osservazioni in materia di ambiente

Nel provvedimento sono confluite le misure contenute nello schema DL "Disposizioni urgenti in materia di transizione ecologica". Di seguito le novità più rilevanti per le imprese rappresentate da Confartigianato.

### **End of Waste (art.34)**

Il provvedimento, pur accogliendo con favore le misure di semplificazione introdotte in materia di cessazione della qualifica di rifiuto, nel tentativo di snellimento del sistema dei controlli sulle attività

e sugli impianti di recupero rifiuti (autorizzati caso per caso a livello regionale per la produzione di materie che cessano di essere classificate come rifiuti) rimane purtroppo a nostro avviso incompleto.

Le modifiche sono ancora insufficienti per superare il concetto di “controllo a campione” di cui all’articolo 184 ter, comma 3- ter del D.lgs 152/06, in base al quale l’Ispra o l’Arpa territorialmente competente (ovvero gli stessi che hanno rilasciato l’autorizzazione!) dovranno “a campione” controllare se loro stessi hanno rilasciato correttamente l’autorizzazione.

Si tratta di controlli non previsti dalle direttive comunitarie che allungano i tempi, alimentano incertezze, rischiano di aprire conflitti fra il sistema delle ARPA, le Regioni, ISPRA e il Ministero dell’Ambiente, e soprattutto scoraggiano i nuovi investimenti in attività di riciclo dei rifiuti.

Quanto alla cessazione della qualifica di rifiuto, in Italia un regolamento nazionale di end of waste (tassello fondamentale per creare un mercato delle materie prime seconde) impiega mediamente 4-5 anni da quando viene pensato a quando viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Sono tempi incompatibili per le imprese che decidono di investire solo in presenza di tempi certi per il rilascio delle autorizzazioni. A nostro avviso parte dei fondi del PNRR dovrebbero essere dedicati a consentire al Ministero della transizione ecologica a livello centrale, e alle Regioni a livello locale, di accorciare questi tempi dedicando, strutture, risorse umane ed economiche adeguate alla priorità del tema.

### **Eliminazione dell’attestazione di avvenuto smaltimento rifiuti (art.35)**

L’adempimento dell’attestazione di “avvenuto smaltimento” viene sostituita con un’attestazione di “avvio al recupero o smaltimento” che semplifica la vita per le imprese, chiarendo senza alcuna ombra di dubbio, che tale attestazione debba essere rilasciata dall’impianto intermedio di recupero/smaltimento.

### **Osservazioni in materia di appalti**

In materia di revisione del sistema degli appalti pubblici, esprimiamo in primo luogo apprezzamento per la scelta del Governo di prevedere una proroga delle disposizioni già previste dal Decreto-legge n. 76 del 2020. Riteniamo, infatti, che questo differimento potrà essere positivamente impiegato per realizzare la modifica normativa a regime che necessariamente dovrà prevedere anche l’emanazione del previsto Regolamento attuativo (al momento congelato).

A nostro avviso, infatti, è auspicabile procedere con una modifica strutturata e l'integrazione all'attuale codice, piuttosto che avventurarsi nell'invocata, ma non auspicabile, sospensione generalizzata del codice.

Nel documento del PNRR, in modo lungimirante ed opportuno, è prevista la rivitalizzazione della Cabina di Regia istituita ai sensi dell'articolo 212 del D.Lgs. 50/2016, ma mai effettivamente resa operativa. Crediamo che la Cabina di Regia possa essere un luogo di fondamentale valore per la consultazione di tutte le parti interessate cosicché si possa addivenire ad un sistema di regole semplice, rigoroso, effettivo e condiviso; a tal fine ribadiamo la richiesta che le rappresentanze delle imprese possano essere stabilmente audite e incluse nella composizione.

La Cabina di Regia potrà divenire anche destinataria di proposte tese a favorire l'effettiva inclusione delle mPI nel ciclo degli appalti, così come previsto dalla legge 11/2016 di recepimento delle direttive europee, e rendere il settore della spesa pubblica una leva di politica economica necessaria per la ripresa di tutto il settore produttivo e per garantire servizi pubblici adeguati.

Il Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77 va, quindi, nella direzione auspicata di una "tregua normativa", dove la semplificazione non è episodica, ma può divenire strutturale.

In tanti casi, infatti, la semplificazione più efficace è la stabilità del quadro normativo; purtroppo gli anni successivi all'emanazione del Codice dei contratti pubblici sono stati caratterizzata da cambiamenti continui che hanno intaccato la già fragile competenza dell'apparato pubblico preposto all'espletamento di tutto il ciclo di realizzazione dell'appalto.

Ad oggi risulta ancora più urgente, quindi, procedere con la qualificazione delle stazioni appaltanti così come disposto dall'articolo 38 del Codice dei contratti, poiché anche con questo provvedimento, si delegano funzioni e responsabilità che necessitano di conoscenze solide, indispensabili per ottimizzare e valorizzare le ingenti risorse del PNRR.

Nel Decreto, tuttavia, sono presenti contenuti che presentano elementi di criticità rispetto ai quali parrebbe auspicabile un supplemento di riflessione e un intervento correttivo in sede di conversione del provvedimento.

In particolare riteniamo debbano essere riconsiderati i seguenti elementi.

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

Sarebbe opportuno chiarire che, in caso di applicazione delle clausole sociali sul passaggio di personale a seguito di cambio di appalto, previste o da obblighi derivanti dal bando di gara o da obblighi contrattuali come nel caso del CCNL del Settore Pulizie, gli obblighi individuati nel presente articolo non concorrano nella valutazione dell'aggiudicazione.

Sarebbe altrettanto opportuno chiarire quali, tra quelle indicate, siano le clausole obbligatorie e quali quelle premiali.

In merito, invece, alle pari opportunità di genere Confartigianato, pur condividendo le finalità dell'intervento, non ritiene che la parità si possa raggiungere con l'introduzione di quote obbligatorie di assunzioni, con incrementi di sanzioni, oppure mediante l'introduzione di nuovi oneri informativi a carico delle imprese di minori dimensioni, quali l'obbligo di redigere una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile.

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

Relativamente a questo articolo, desideriamo soffermarci sul tema dell'appalto integrato.

Come noto, la posizione di Confartigianato Imprese, era la promozione della centralità del progetto esecutivo come elemento di garanzia per le imprese e di qualità per l'esecuzione delle opere, che avevamo vista accolta dal legislatore nell'articolo 59 del Codice. Come noto, tuttavia, le difficoltà operative delle stazioni appaltanti hanno portato alla disapplicazione di questa ottima previsione normativa e al ritorno dell'appalto integrato.

Per il segmento d'impresa da noi rappresentate questa ipotesi rappresenta una criticità perché rischia di interdire l'accesso agli appalti alle micro e piccole imprese.

Se poi tale previsione normativa si legge unitamente all'articolo 52 del decreto in oggetto che, da una parte, proroga l'efficacia del cosiddetto Decreto Sbloccacantieri, e quindi proroga la sospensione dell'applicazione dell'articolo 59 del Codice dei contratti pubblici "Scelta delle procedure e oggetto del contratto" nella parte che vietava l'appalto integrato, dall'altra introduce una previsione normativa volta all'accorpamento delle stazioni appaltanti ("Nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di province".) si configura il rischio di artificiosa aggregazione degli appalti e la

conseguente impossibilità di beneficiare della leva economica rappresentata dal PNRR per le imprese.

Sarà pertanto necessario, in sede di conversione, cercare di inserire quei correttivi che possano garantire anche l'inclusione e la partecipazione delle micro e piccole imprese.

Sempre in merito all'articolo 48, vi sono alcune imprecisioni normative che rendono criptiche alcune scelte, come il riferimento alla progettazione BIM che appare in contrasto con quanto previsto dal codice.

Sarebbe importante, pertanto, introdurre un regime semplificatorio per l'articolo 97, che, nella declinazione dei metodi di calcolo della soglia dell'anomalia, introduce 5 metodi, tra loro alternativi e molto diversi, che non permettono all'operatore economico di fare un'offerta congrua e razionale. Sarebbe auspicabile individuare un solo metodo di calcolo o rimettere alle stazioni appaltanti la responsabilità di calcolare il corretto valore dell'appalto.

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

In premessa riteniamo opportuno sottolineare che l'applicazione del CCNL ai lavoratori dei subappaltatori deve dipendere dalla lavorazione svolta e non dal rapporto con l'oggetto dell'appalto, in coerenza con il principio costituzionale di libertà sindacale e con il contenuto dell'articolo 50 del Codice dei Contratti Pubblici.

Riteniamo inoltre che la revisione del limite al subappalto non sia un "problema di percentuale", ma una questione che ha a che fare con la corretta progettazione dell'appalto, in termini di opere e prestazioni da eseguire e risultati da garantire.

In questa logica non vi è, da parte nostra, alcuna demonizzazione del subappalto, anche libero.

La scelta del legislatore italiano di porre un limite al subappalto non è mai stata una scelta finalizzata a migliorare il ciclo degli appalti, ma semmai il tentativo, purtroppo non riuscito, di contrastare il fenomeno dell'infiltrazione criminali nei contratti pubblici.

A nostro giudizio, invece, il Codice dei contratti pubblici dovrebbe essere orientato a supportare la corretta gestione del rapporto tra pubblico e privato per l'esecuzione di opere, servizi e forniture utili all'interesse generale e al benessere collettivo.

In tal senso, tenuto conto che, sia l'appalto che il subappalto sono già rigidamente regolati e controllati, risulta opportuno, semmai, regolare maggiormente la rete dei subcontratti.

Esprimiamo, invece, apprezzamento per la scelta di mantenere vive le previsioni di pagamento diretto del subappaltatore e di attribuzione totale dei certificati di esecuzione lavori (CEL) a chi esegue i lavori, ossia di quegli elementi di tutela delle imprese micro e piccole fortemente auspicati da Confartigianato in sede di scrittura originaria del codice.

Risulta altresì di difficile comprensione la previsione secondo la quale l'amministrazione, nel definire le opere o le prestazioni che l'appaltatore deve eseguire direttamente, dovrebbe genericamente "prevenire" il rischio di infiltrazioni criminali "a meno che i subappaltatori" siano iscritti nelle white-list (e quindi eseguano opere ad alto rischio di infiltrazione criminale).

Esprimiamo invece apprezzamento per il rinvio ad altro provvedimento di prossima emanazione (Legge Europea) attraverso il quale dovrebbe essere eliminata definitivamente la terna dei subappaltatori (abrogazione del comma 6 - attualmente sospeso) e la previsione che vieta di affidare il subappalto a coloro che hanno partecipato alla gara di appalto (abrogazione della lettera a) del comma 4).

Sempre in relazione all'articolo 49, Confartigianato esprime, come detto in premessa, la propria forte preoccupazione per la modifica introdotta all'articolo 105, comma 14, del Codice degli appalti (D.Lgs. N. 50/2016) in virtù della quale il subappaltatore deve garantire ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro.

La norma, infatti, appare in contrasto con il principio, sancito anche dalla giurisprudenza, in virtù del quale la scelta del contratto collettivo da applicare rientra nelle prerogative di organizzazione dell'imprenditore e nella libertà negoziale delle parti, risultando sufficiente che sia rispettata la coerenza del contratto applicato con l'oggetto dell'appalto.

La disposizione, inoltre, nel prevedere l'applicazione del contratto collettivo del contraente principale a tutte le imprese sub appaltatrici appare lesiva della libertà sindacale e delle peculiarità settoriali che, nel nostro comparto, sono assicurate dalla sottoscrizione di specifici CCNL con le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale.

D'altronde, il contrasto a fenomeni di dumping contrattuale non può essere perseguito con interventi legislativi lesivi dell'autonomia sindacale ma, al contrario, deve passare attraverso la valorizzazione della contrattazione collettiva tra soggetti negoziali realmente rappresentativi ed il contrasto ai contratti collettivi sottoscritti da Organizzazioni prive di rappresentatività.

*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.*

Il comma 5 dell'articolo 53 introduce la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici che sostituirà la Banca Dati degli Operatori Economici che era stata già posta in capo al Ministero delle Infrastrutture e, dopo l'evidente fallimento, tornerà nuovamente sotto la responsabilità all'ANAC.

La finalità - la medesima che aveva dato origine all'AVCpass - è quella di consentire alle Stazioni appaltanti di acquisire direttamente la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario degli operatori economici che partecipano alle procedure.

Si tratta dell'ennesimo tentativo di digitalizzare il processo di monitoraggio della spesa pubblica che speriamo possa diventare realtà tenendo conto che non vi sono indicazioni in merito ai tempi di attuazione, né indicazioni di sanzioni in caso di inerzia da parte della Pubblica Amministrazione.

Se dovesse finalmente realizzarsi il progetto del fascicolo virtuale dell'operatore economico, si otterrebbe l'auspicata semplificazione idonea a favorire la partecipazione delle micro e piccole imprese agli appalti.

Fatte sopra le considerazioni puntuali in ordine agli specifici temi toccati dal decreto-legge, di seguito riportiamo ulteriori considerazioni di miglioramento della disciplina.

#### 1. Semplificazione della disciplina dei consorzi cooperativi e artigiani

Sarebbe necessario chiarire la normativa vigente in materia di verifica dei requisiti per la partecipazione dei consorzi alla gare. In primo luogo, nei consorzi cooperativi e artigiani e nei consorzi stabili i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi andrebbero verificati solo in capo ai consorzi, mentre dovrebbero essere verificati in capo ai singoli consorzianti indicati quali esecutori, solo i requisiti generali, 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 consorziato, 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; l'emendamento prova a dare risposta a questa deriva. 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.

## 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 considerata ancora "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, non è ovviamente - purtroppo - possibile tornare alla situazione quo ante, seppur preferibile, considerato che le irregolarità fiscali sono soggette a meccanismi di accertamento presuntivo i cui risultati, in un'alta percentuale di casi, sono contestati con successo di revisione.

Si ritiene, però, fondamentale chiarire normativamente il concetto di "gravità della violazione" ai fini fiscali, offrendo così un criterio univoco alle stazioni appaltanti che, diversamente 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.

### 3. *Revisione prezzi per emergenza caro materiali negli appalti pubblici*

L'attuale contingenza economica e le particolari dinamiche dei mercati internazionali, rendono necessario ripristinare l'obbligo di inserire nei bandi di gara una clausola per procedere con la revisione dei prezzi, che possa essere efficace sia nel caso di incremento dei costi delle materie prime che di aumenti del costo del lavoro dovuti anche all'applicazione delle clausole sociali.

È altresì urgente individuare, con carattere di urgenza, un sistema straordinario per sostenere le imprese che hanno subito incrementi eccezionali delle materie prime per scongiurare così il blocco degli appalti in corso.

#### 4. *Salvaguardare i principi di pubblicità, trasparenza e rotazione*

Al fine di consentire la più ampia partecipazione degli operatori economici, è necessario prevedere la pubblicazione degli avvisi di indizione di tutte le procedure negoziate.

Si auspica che con la digitalizzazione di tutte le informazioni (così come previsto dall'articolo 52) si possa finalmente abrogare la previsione contenuta nel comma 4 dell'articolo 73 del Codice dei contratti che prevede la pubblicazione delle informazioni relativi agli avvisi e ai bandi anche sulla "stampa quotidiana maggiormente diffusa sull'area interessata".

#### 5. *Clausole sociali*

E' necessario ripristinare la previsione normativa che rendeva il ricorso alle clausole sociali facoltativo e non obbligatorio così da non deprimere la libera organizzazione dell'impresa.

Nell'ambito dell'articolo 50 del Codice dei contratti, sarebbe pure riferirsi ai CCNL esplicitando che "siano strettamente connesso all'oggetto dell'appalto".

### **Osservazioni sul Superbonus 110%**

Confartigianato esprime un giudizio positivo anche sulla norma che semplifica l'accesso al Superbonus, prevedendo la più agevole CILA. E' infatti apprezzabile, nello specifico, l'aver stabilito che gli interventi eleggibili, escludendo le demolizioni e le ricostruzioni di edifici, costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante CILA che attesta gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione, ovvero che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967, escludendo la necessità di produrre l'attestazione dello stato legittimo.

La norma peraltro ben chiarisce i livelli di responsabilità legati alla decadenza del beneficio fiscale che può avvenire esclusivamente nei casi di mancata presentazione della CILA, di interventi realizzati in difformità dalla stessa o in assenza dell'attestazione del titolo abilitativo legato alla costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o ancora, di mancata corrispondenza al vero delle attestazioni previste dalla disciplina del Superbonus.

In materia, tuttavia, ci aspettavamo che il Governo intervenisse, già da ora, per una auspicata proroga dell'incentivo almeno a tutto il 2023, come più volte richiesto, a parziale recupero dei ritardi accumulati a seguito delle complessità interpretative e procedurali che hanno rallentato l'attività dei cantieri, soprattutto nei condomini, e che devono essere recuperati con un maggior tempo a disposizione per iniziare e completare i lavori.

Senz'altro degno di ogni rispetto e considerazione l'impegno del Premier di inserire la proroga della misura nell'ambito dei prossimi provvedimenti di bilancio, ma sarebbe stato auspicabile intervenire da subito al fine di consentire ai committenti e agli operatori economici di programmare con tranquillità gli interventi, dando certezza della vigenza dell'agevolazione sin dalla progettazione tecnica dei lavori e del relativo finanziamento.

Sull'argomento, peraltro, si evidenzia l'opportunità di ampliare la fruizione del 110% ai soggetti esercenti attività d'impresa, arti o professioni, nonché di estendere l'agevolazione alle persone fisiche per tutte le unità immobiliari (residenziali e non). La misura, infatti, costituisce senza dubbio un volano per l'economia soprattutto nell'attuale contesto di recessione, e l'estensione della stessa agli interventi di efficientamento energetico ed antisismico sugli immobili produttivi potrebbe realmente incidere sulla realizzazione di quegli obiettivi ambientali e di sicurezza che hanno giustificato la nascita della superdetrazione.

Auspicabile, inoltre, riconoscere al 110% la natura di una detrazione "alternativa" a quella ordinaria relativamente agli interventi di sicurezza sismica, in linea con l'iniziale interpretazione fornita dall'Agenzia delle entrate nella circolare n 24/E dell'8 agosto 2020, nella quale è affermato che le nuove disposizioni "si affiancano" a quelle già vigenti: attraverso una norma di interpretazione autentica di cui proponiamo l'introduzione, i soggetti aventi diritto alle detrazioni per interventi antisismici potranno eventualmente scegliere, nel periodo di vigenza del Superbonus, anche la misura ordinaria, meno appetibile in termini di beneficio ma controbilanciata da minori adempimenti tecnici e burocratici, promuovendo così la cultura della "sicurezza" degli edifici nel nostro Paese che ha conosciuto frequenti calamità sismiche.

Auspicheremmo, inoltre, l'istituzione di una vera e propria Cabina di Regia, così da sistematizzare i profili disciplinari che sono comuni alle diverse agevolazioni, ordinarie e non, e ridurre la complessità, reale e percepita, che discende da una loro trattazione disorganica e separata: con la superdetrazione del 110% tale difficoltà è apparsa in modo evidente, con molteplici e difformi indirizzi forniti da Ministeri ed Enti coinvolti dalla normativa, che ha reso e rende tuttora estremamente difficoltosa l'applicazione concreta delle misure stesse.

Sempre in materia di detrazioni fiscali, relativamente alle ipotesi in cui le stesse sono state oggetto di sconto e/o cessione, si suggerisce la rimozione del divieto di utilizzare, oltre la fine dell'anno, le eventuali quote di credito d'imposta non fruite in compensazione né cedute. In tal modo, il fornitore che ha concesso lo sconto, o il cessionario, hanno la possibilità di utilizzare anche nei successivi anni l'eventuale credito che, per incapienza di imposte da compensare, o per mancanza di ulteriori acquirenti, non riesce ad impiegare entro la fine dell'anno.

### **Ulteriori proposte di semplificazione**

Sul fronte degli altri interventi di semplificazione delle procedure, appare meritevole di positiva valutazione la disposizione che modifica ed integra la disciplina dell'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, al fine di introdurre semplificazioni per le modifiche che comportino un incremento di potenza (repowering). In particolare, si prevede che gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici ed idroelettrici che non comportano variazioni delle dimensioni, dell'area e delle opere connesse, siano qualificabili come modifiche non sostanziali e sottoposte a comunicazione al Comune anche se consistenti nella modifica della soluzione tecnologica utilizzata e a prescindere dalla potenza elettrica risultante a seguito dell'intervento.

Vengono ugualmente assoggettate alla comunicazione al Comune gli interventi sui progetti e sugli impianti eolici, nonché sulle relative opere connesse, che, a prescindere dalla potenza nominale risultante dalle modifiche, sono realizzati nello stesso sito dell'impianto eolico e che comportano una riduzione minima del numero degli aerogeneratori rispetto a quelli già esistenti o autorizzati e sono fissate specifiche prescrizioni per le dimensioni dei nuovi aerogeneratori, individuando un criterio di proporzionalità con quelli esistenti (o autorizzati) e comunque prevedendo che l'altezza dei nuovi impianti non possa essere superiore al doppio dell'aerogeneratore già esistente.