



22/98/CR6bis-b/C4

PROPOSTA DI EMENDAMENTI ED INTEGRAZIONE AL DOCUMENTO GIÀ APPROVATO DALLA CONFERENZA NELLA RIUNIONE DEL 25 MAGGIO 2022, AL DECRETO-LEGGE 17 MAGGIO 2022, N. 50, RECANTE “MISURE URGENTI IN MATERIA DI POLITICHE ENERGETICHE NAZIONALI, PRODUTTIVITÀ DELLE IMPRESE E ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI, NONCHÉ IN MATERIA DI POLITICHE SOCIALI E DI CRISI UCRAINA”

O.d.g. Conferenza Regioni

La Conferenza, nella seduta odierna, ha approvato i seguenti emendamenti al decreto-legge in oggetto.

Emendamento n. 1 – Art. 3. (*Credito d'imposta per gli autotrasportatori*)

All'art. 3, comma 1, primo periodo, dopo le parole “*nel primo trimestre dell'anno 2022*” aggiungere le seguenti: “*per l'esercizio delle predette attività,*” e sostituire le parole: “*impiegato dai medesimi soggetti in veicoli, di categoria euro 5 o superiore, utilizzati per l'esercizio delle predette attività*” con le seguenti: “*nonché dei titoli di viaggio dei trasporti marittimi per le tratte di collegamento da/per le isole maggiori*”.

Relazione

Le aziende di autotrasporto con sede in Sardegna hanno subito, oltre ai maggiori costi del carburante, i maggiori costi dovuti all'aumento delle tariffe dei trasporti marittimi indispensabili per la continuità territoriale con il continente europeo. L'emendamento proposto è finalizzato a compensare i gravi effetti negativi subiti e subendi dalle imprese aventi sede legale o stabile organizzazione nella Sardegna e in generale nelle isole italiane, esercenti attività logistica e di trasporto delle merci in conto terzi, a causa del continuo, esponenziale aumento delle tariffe dei trasporti marittimi.

Emendamento n. 2- Art. 26 (*Disposizioni urgenti in materia di appalti pubblici di lavori*)

All'art. 26, comma 2, alla fine del primo periodo le parole: “*in attuazione delle linee guida di cui all'articolo 29, comma 12, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25*” sono soppresse.

Relazione

Le linee guida di cui all'articolo 29, comma 12, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, non sono ancora state emanate, ed attualmente non vi è certezza rispetto a quando saranno approvate. Presumibilmente potranno entrare in vigore per fine del prossimo giugno. Stante la tempistica estremamente ridotta, si propone di espungere, per questo aggiornamento infra-annuale, la previsione di allineamento a tali linee guida, e consentire in tal modo alle Regioni di procedere senza indugio alle attività finalizzate all'aggiornamento dei prezzi nel rispetto del termine previsto.

Emendamenti n. 3-4-5 - Art. 26 (*Disposizioni urgenti in materia di appalti pubblici di lavori*)

- Al comma 1, secondo periodo dopo le parole “*sono riconosciuti dalla stazione appaltante*” sono aggiunte le parole “*a titolo di contributo*”.
- Al comma 4 lett. a, ultimo periodo, le parole “*il pagamento viene effettuato dalla stazione appaltante entro trenta giorni dal trasferimento delle risorse*” sono sostituite con le seguenti: “*l’assegnazione e l’erogazione delle risorse alle imprese viene effettuato dalla stazione appaltante, a titolo di contributo e nel limite dello stanziamento statale, entro trenta giorni dal trasferimento di dette risorse*”.
- Al comma 4 lett. b, ultimo periodo le parole “*il pagamento viene effettuato dalla stazione appaltante entro trenta giorni dal trasferimento delle risorse*” sono sostituite con le seguenti: “*l’assegnazione e l’erogazione delle risorse alle imprese viene effettuato dalla stazione appaltante, a titolo di contributo e nel limite dello stanziamento statale, entro trenta giorni dal trasferimento di dette risorse*”.

Relazione

L’articolo reca disposizioni volte a fronteggiare, nel settore degli appalti pubblici e dei lavori, gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici, nonché per assicurare la realizzazione degli interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC.

Al fine di dare la corretta attuazione alla disposizione in esame occorre stabilire se i maggiori importi riconosciuti a causa degli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali di costruzione siano da corrispondere da parte dell’Ente affidante a titolo di “contributo” per ristorare l’appaltatore nel periodo determinato e secondo le modalità circoscritte dalla norma oppure sotto forma di aumento di “corrispettivo”.

La norma in oggetto, infatti, prevede un intervento sussidiario statale a valere sulle risorse del Fondo di cui all’articolo 7, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 rispetto al quale gli Enti possono formulare istanza per richiederne un contributo, nel caso fosse insufficienti le proprie risorse.

Ne deriva che lo Stato può corrispondere all’Ente un importo a titolo di contributo come previsto dall’art. 26 comma 4. Diventa quindi necessario chiarire, non essendo invece espressamente previsto, la natura delle somme che la stazione appaltante, titolare del contratto di appalto con l’impresa, trasferisce alla stessa in adempimento delle previsioni art. 26, sia quelle che reperisce al proprio interno sia quelle che chiede allo Stato. In occasione di erogazioni di denaro da parte della Pubblica Amministrazione, occorre correttamente qualificare il rapporto giuridico che lega la Pubblica Amministrazione erogante al soggetto ricevente, i relativi meccanismi d’interrelazione e gli accordi sottostanti, distinguendo, in particolare, l’ipotesi dei “contributi” da quella dei “corrispettivi”.

La distinzione fra i due istituti comporta differenze di natura fiscale e di diversa configurazione di situazioni giuridiche in capo ai soggetti.

Infatti, le erogazioni qualificabili come contributi in senso stretto, in quanto mere movimentazioni di denaro, sono escluse dal campo di applicazione dell’imposta, mentre quelle configurabili come corrispettivi per prestazioni di servizi o cessioni di beni si considerano rilevanti ai fini IVA.

Inoltre, le erogazioni qualificabili come corrispettivi sono all’interno di una relazione sinallagmatica creando obblighi e diritti, quest’ultimi autonomamente azionabili in giudizio.

Il contributo può essere proporzionale alle risorse a disposizione, il corrispettivo è misurato alla prestazione resa.

In relazione alla natura delle somme da erogare alle imprese si richiama tra l'altro la risposta fornita dall'Agenzia dell'Entrate con Interpello n. 956-83/2022 al quesito formulato dal Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili relativamente alle somme da corrispondere, a seguito delle disposizioni adottate ai sensi del decreto-legge 25 maggio 2021 n. 73 (c.d. *Sostegni-bis*) convertito con la legge 23 luglio 2021 n. 106, che all'art. 1-septies ha introdotto disposizioni urgenti in materia di compensazione dei prezzi a seguito dell'incremento dei prezzi nei contratti pubblici di lavori. L'Agenzia dell'Entrate con il predetto interpello ha ritenuto che l'erogazione delle predette somme non integri il presupposto oggettivo ai fini dell'IVA di cui all'articolo 3 del citato d.P.R. n. 633 del 1972, in quanto non si ravvisa un rapporto di natura sinallagmatica. L'art 26 introduce, al pari di quanto fatto con il DL 73 art. 1-septies, la previsione a carico delle stazioni appaltanti di riconoscere maggiori somme la cui natura è la stessa di quella oggetto dell'interpello dell'Agenzia dell'Entrate ovvero quella di un contributo e la cui erogazione è operata nei limiti delle risorse disponibili sui quadri economici delle stazioni appaltanti e di quelle trasferite dallo Stato a valere sui fondi di cui all'art. 26 comma 4.

Emendamento n. 6- Art. 26 (*Disposizioni urgenti in materia di appalti pubblici di lavori*)

All'art. 26, comma 7, primo periodo, dopo le parole "*procedure di affidamento delle opere pubbliche avviate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2022 che siano relativi ad opere finanziate*", "le parole "*in tutto o in parte*" sono soppresse ed è aggiunta la parola "*anche*" e prima delle parole "*con le risorse previste dal Regolamento UE*".

Relazione

La previsione inserita nel comma 1 dell'art. 26, ossia l'aggiornamento infra annuale del prezzario o, nelle more del medesimo, l'incremento, ai fini della determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni, fino al 20 per cento, delle risultanze dei prezzari regionali aggiornati alla data del 31 dicembre 2021, comporta maggiori costi nelle procedure di affidamento delle opere pubbliche avviate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2022.

Per far fronte a detti maggiori costi, il comma 6 della norma dispone che le stazioni appaltanti possano procedere alla rimodulazione delle somme a disposizione e indicate nel quadro economico degli interventi, ovvero utilizzare le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza delle medesime stazioni appaltanti e per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi o emessi i certificati di regolare esecuzione, nel rispetto delle procedure contabili della spesa e nei limiti della residua spesa autorizzata disponibile alla data di entrata in vigore del decreto.

Tuttavia, in assenza di adeguate risorse, originariamente non preventivabili poiché derivanti da congiunture straordinarie conseguenti ad un aumento incontrollato dei costi di materie ed energia, non vi è la possibilità di una copertura di questi extra costi nei Quadri economici. Ciò si tradurrebbe in un blocco temporale dei procedimenti in corso. L'emendamento proposto ha come obiettivo l'estensione dell'applicabilità del fondo, previsto per garantire l'avvio delle opere individuate dal comma 7 dell'art. 26, anche alle altre tipologie

Emendamento n. 7 – Art. 35. *Disposizioni urgenti in materia di sostegno alle famiglie per la fruizione dei servizi di trasporto pubblico*

All'articolo 35 comma 2, dopo le parole "*Con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili*" sono aggiunte le parole "*sentita la Conferenza Unificata*".

Relazione

Si chiede che la Conferenza Unificata venga almeno informata delle modalità con le quali i bonus ivi previsti saranno erogati, tenuto conto che potrebbero impattare sui ricavi delle aziende di trasporto e, quindi, sui contratti di servizio.

Emendamenti n. 8 - Art. 36 (*Utilizzo risorse residue per i servizi aggiuntivi 2022*)

Al comma 1, le parole “è incrementata di ulteriori 50 milioni di euro” sono sostituite dalle seguenti: “è incrementata di **ulteriori 70 milioni di euro**”.

Relazione

La dotazione prevista per il primo trimestre (80 milioni di euro) si è dimostrata molto inferiore ai fabbisogni, oltre ad essere stata ripartita in modo ineguale (alcune Regioni hanno compensato integralmente gli oneri, alcune invece non hanno coperto più del 50%). Quella prevista per il secondo trimestre è ugualmente insufficiente, nonché contraria all'accordo tra Regioni e MIMS, secondo il quale sarebbe stata garantita la copertura dei servizi aggiuntivi laddove ci fosse stata una contrazione degli stessi pari almeno al 30% rispetto a quelli del primo trimestre (v. nota 10 aprile 2022 del Coordinatore della Commissione infrastrutture, Fulvio Bonavitacola, al Capo Gabinetto del MIMS, Alberto Stancanelli). Poiché gli oneri relativi ai servizi eserciti nel primo trimestre ammontano a circa 93,5 milioni di euro, si chiede di portare le risorse stanziare a 70 milioni di euro.

Emendamento n.9 - Art. 36 (*Utilizzo risorse residue per i servizi aggiuntivi 2022*)

Alla fine del comma 2 dell'articolo 36 sono aggiunte le seguenti parole: “**e viceversa**”.

Relazione

La modifica richiesta al secondo comma mira a dare la possibilità alle Regioni che, nel primo trimestre, abbiano registrato risorse residue, di utilizzarle nel secondo trimestre.

Emendamento n. 10- Nuovo art. 36-bis (*Risorse per la compensazione dei mancati introiti tariffari 2021*)

Dopo l'art. 36 aggiungere il seguente: “36-bis. La dotazione del Fondo di cui all'art. 200 del decreto-legge n. 34/2020, convertito dalla legge _____, è incrementata di 800 milioni di euro”.

Relazione

Le risorse attualmente disponibili per coprire i mancati ricavi registrati nel 2021, che si stima siano almeno 1,6 miliardi di euro, sono circa 680 milioni di euro. Si chiede, pertanto, di integrare la dotazione del Fondo dedicato in misura tale da coprire integralmente ed evitare procedure di riequilibrio che impatteranno sui bilanci di Regioni e Province autonome.

Emendamento n. 11 – Art. 54 (*Disposizioni in materia di trasporti eccezionali*)

Ai commi 1 e 2 le frasi “31 luglio 2022” sono sostituite con le frasi “30 aprile 2023, con adeguato periodo transitorio”.

Relazione

Il comma 1 prevede un posticipo di 3 mesi del termine attualmente previsto al 30 aprile 2022, si propone un termine di 12 mesi fino al 30 aprile 2023, in quanto ciò è stato oggetto di ordine del giorno della Conferenza delle Regioni al Governo in data 28 aprile. e pertanto viene riproposto come emendamento.

Inoltre, viene riproposto l'obbligo in Legge di un adeguato periodo transitorio, per rendere sostenibile il recepimento da parte dei soggetti competenti al rilascio delle autorizzazioni e dei gestori delle infrastrutture.

Emendamento n. 12- Art. 56 *(Disposizioni in materia di fondo per lo sviluppo e la coesione)*

All'art. 56, comma 3, il periodo: *“A tale specifico fine, si intendono per obbligazioni giuridicamente vincolanti, quelle derivanti dalla stipulazione del contratto ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016 avente ad oggetto i lavori, o la progettazione definitiva unitamente all'esecuzione dei lavori, ai sensi dell'articolo 44, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.”* è sostituito con il seguente: *“A tale specifico fine, si intendono per obbligazioni giuridicamente vincolanti, quelle assunte con l'intervento della proposta di aggiudicazione, disciplinata dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici). “*

Relazione

L'emendamento mira ad allineare la definizione di *“obbligazione giuridicamente vincolante”* prevista dalla norma in oggetto con quella applicabile agli interventi finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, ai sensi della delibera CIPE n. 26 del 28 febbraio 2018. Il punto 2.3 della citata Delibera dispone, infatti, che *“l'obbligazione giuridicamente vincolante può considerarsi assunta con l'intervento della proposta di aggiudicazione, disciplinata dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici)”*. Ai sensi di tale disposizione, applicabile in via analogica a tutti gli interventi confluiti nei Piani Sviluppo e Coesione ex art. 44, D.L. n. 34/2019, l'obbligazione giuridicamente vincolante (OGV) può considerarsi conseguita nel momento in cui viene formulata alla Stazione appaltante la proposta di aggiudicazione dell'appalto pubblico (lavori o forniture di beni e servizi), in favore dell'operatore economico selezionato all'esito di una procedura di gara. All'interno delle procedure di affidamento, come noto, tale momento si inserisce in una fase antecedente a quella della stipula del contratto d'appalto con l'operatore aggiudicatario.

Nella versione attuale, invece, il comma 3- art. 56 del D.L. n. 50/2022 stabilisce che *“si intendono per obbligazioni giuridicamente vincolanti, quelle derivanti dalla stipulazione del contratto ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016 avente ad oggetto i lavori, o la progettazione definitiva unitamente all'esecuzione dei lavori, ai sensi dell'articolo 44, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108”*. Anche se riferita esplicitamente a quegli interventi aventi valore finanziario complessivo superiore a 25 milioni di euro, per i quali viene prevista una proroga del termine per il conseguimento dell'OGV al 30 giugno 2023, tale formulazione rischia di generare disomogeneità applicative rispetto a quegli interventi di importo inferiore ai 25 milioni di euro, per i quali dovrebbe continuare ad applicarsi la previsione di cui al citato punto 2.3 della delibera CIPE n. 26/2018. Tale nuova formulazione, in particolare, risulterebbe peggiorativa rispetto la precedente, in quanto richiede, ai fini del conseguimento dell'OGV, il perfezionamento dell'atto contrattuale tra la Stazione appaltante e l'appaltatore, laddove la formulazione fornita dalla delibera CIPE n. 26/2018 richiede che venga perfezionato un adempimento endo-procedimentale, coincidente con la mera proposta di aggiudicazione.

L'emendamento prevede, quindi, di conservare, anche per gli interventi di importo superiore ai 25 milioni di euro, la definizione di *“obbligazione giuridicamente vincolante”*, di cui alla delibera CIPE n. 26/2018, già applicabile ai fini delle verifiche sul rispetto del termine previsto dall'art. 11-novies del D.L. n. 52 del 2 aprile

2021, convertito con legge n. 87 del 17 giugno 2021 (30 dicembre 2022).

Emendamento n. 13 – Art. 56 (*Disposizioni in materia di fondo per lo sviluppo e la coesione*)

All'art. 56, comma 3, il termine “30 giugno 2023” è sostituito con “31 dicembre 2023”.

Relazione

Si ribadisce, come già fatto in più occasioni, la necessità della proroga al 31.12.2023 del termine di scadenza per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti, relative agli interventi finanziati con il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2022, attualmente fissato al 30 giugno 2023. Infatti, i due anni di emergenza sanitaria da Covid-19, che hanno rallentato tutte le attività amministrative e le procedure collegate alla realizzazione di opere pubbliche, unitamente all'impennata dei costi delle materie prime, energia elettrica e gasolio, situazione aggravata dal recente conflitto in Ucraina, stanno costringendo le Amministrazioni ad una continua attività di revisione e aggiornamento dei progetti già realizzati, ma non più attuali rispetto ai valori di mercato.

Roma, 8 giugno 2022