



Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

8^a Commissione (Lavori pubblici, comunicazioni)

Audizione

**Indagine conoscitiva
sull'applicazione del codice dei contratti pubblici**

Roma, 4 dicembre 2018

Premessa

Il nuovo Codice degli Appalti ha rappresentato, per le micro, piccole e medie imprese (MPMI), una grande speranza che, tuttavia, finora si è rivelata un'**occasione mancata**, dal momento che, molti dei principi tanto affermati e poco praticati, dello Small Business Act, pur trovando spazio effettivamente nel nuovo codice, sono rimasti, di fatto, disattesi.

Sebbene dunque, il nuovo Codice avrebbe potuto rappresentare una effettiva e concreta svolta normativa per tutelare e favorire l'accesso delle micro e piccole imprese agli appalti e alle forniture pubbliche, in realtà si sta rivelando, nella travagliata fase di attuazione, un vero e proprio boomerang che non solo non disegna un ambiente favorevole per le piccole imprese, ma, addirittura, sta frenando l'avvio di nuovi cantieri in un momento congiunturale in cui, invece, l'azione pubblica potrebbe rappresentare una leva importantissima per agganciare la ripresa.

Principi come:

- *l'obbligatorietà del progetto esecutivo;*
- *la suddivisione in lotti di lavorazione o lotti prestazionali in modo tale da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione agli appalti da parte delle micro e piccole imprese;*
- *il rilascio dei certificati necessari per la partecipazione e la qualificazione delle imprese solo a chi ha effettivamente eseguito il lavoro;*
- *la previsione del pagamento diretto dei subappaltatori;*
- *la stabilizzazione dell'anticipazione del 20% dell'importo dei lavori;*
- *la revisione dell'istituto dell'avvalimento che nella pratica aveva assunto connotazioni distorsive del mercato;*
- *l'affermazione decisa dell'interoperabilità delle banche dati*

sono rimasti lettera morta e non hanno prodotto quel necessario impulso di allargamento e inclusione che ci si sarebbe ragionevolmente potuti aspettare.

Oltre a ciò, il nostro giudizio è ancor più critico in ragione di tutti quegli obiettivi che la **Legge Delega** si proponeva di realizzare e che, a nostro avviso, rimangono centrali e andrebbero ripresi e valorizzati:

- *massima semplificazione e rapidità dei procedimenti;*
- *lotta alla corruzione e ai conflitti d'interesse per favorire la trasparenza;*
- *riduzione degli oneri documentali ed economici a carico delle imprese;*
- *razionalizzazione delle procedure di spesa;*
- *efficienza e professionalizzazione delle stazioni appaltanti;*
- *valorizzazione della territorialità e della filiera corta.*

A questo si unisce una troppo frettolosa abrogazione del previgente Regolamento di esecuzione e attuazione del vecchio codice, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, senza aver messo mano, prima, alle norme di attuazione dell'attuale Codice dei Contratti, circostanza che ha generato il sostanziale blocco degli appalti: ***il buon senso imporrebbe ora il suo urgente ripristino.***

D'altro canto, la richiesta di ripristinare il vecchio Regolamento non è una richiesta nuova per Confartigianato, che ormai da qualche anno propone il superamento della Soft Law, nonostante all'inizio, ne avessimo noi stessi colto l'innovazione, l'importanza e la sfida. Purtroppo, invece, la piena riforma del codice non è ancora conclusa, non vi è stata la semplificazione auspicata e il numero esiguo di provvedimenti emessi rispetto a quelli da emettere è la dimostrazione di quanto il sistema fosse impreparato ad introdurre una simile radicale novità.

Sono giunti alla nostra medesima conclusione, sembrerebbe, anche gli *stakeholder* che hanno partecipato alla consultazione estiva sul Codice, laddove, nel rapporto conclusivo si legge: ***“Una netta presa di posizione con richiesta di abrogazione, sia pur con contributi numericamente meno ampi dei precedenti, ha riguardato la soft law e le linee guida (art. 213), con una sostanziale richiesta di superamento dell'esperienza che avrebbe determinato incertezza e instabilità del quadro normativo;”.***

* * *

Valutazioni generali della nuova disciplina

Un progetto ambizioso

Il nuovo codice dei Contratti Pubblici appare certamente come il tentativo ambizioso di delineare un nuovo sistema di regole; tuttavia bisogna ancora fare molto per disegnare un sistema virtuoso, dato che ci si perde spesso nel pregiudizio nei confronti delle imprese, piuttosto che riporre in loro la fiducia necessaria ad accompagnare il cambiamento, come dimostrano le modifiche apportate dal correttivo al codice stesso.

Troppo spesso le imprese vengono lasciate sole di fronte a fenomeni oggettivamente troppo complicati da affrontare senza che questo processo sia accompagnato da una azione importante della Pubblica Amministrazione cui compete, sempre e comunque, l'onere del controllo e della vigilanza.

Così, sulla scorta del contrasto al gravissimo fenomeno della corruzione, si innalza costantemente l'asticella di accesso, con il risultato ultimo di selezionare in “modo artificioso” le imprese.

Per questo, a fronte delle criticità emerse, Confartigianato Imprese ha in ogni sede presentato le proprie proposte di modifica del nuovo impianto normativo, anche alla luce di alcuni importanti elementi di criticità che si sono evidenziati in questi anni di prima applicazione del nuovo dettato normativo.

La riforma degli appalti: una occasione mancata

Come abbiamo già sopra evidenziato, la frettolosa abrogazione del Regolamento di attuazione del vecchio codice, in assenza delle nuove norme di attuazione, ha generato il blocco degli appalti.

Per questo a nostro avviso sarebbe assolutamente una scelta di assoluto buon senso, il suo ripristino urgente. Non è necessario infatti, smantellare dall'oggi al domani un sistema molto stratificato di norme, a cui tutto il sistema ormai si era, non senza difficoltà, ormai assuefatto, senza prevedere una declinazione sostenibile e graduale dei principi di soft-law, al fine di conseguire una effettiva semplificazione e riduzione degli oneri a carico delle imprese.

Fino a quando non sarà compiuto interamente il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, infatti, sono necessari regole più chiare e puntuali e atti di regolazione **“meno soft”** per fornire precisi indirizzi di riferimento alle Pubbliche Amministrazioni.

Mancata declinazione del “Km. 0”

Una delle principali innovazioni contenute nel nuovo corpus normativo sugli appalti è rappresentato senza dubbio dalla introduzione del cosiddetto “Km 0”, ovvero quel sistema di regole che avrebbe dovuto consentire la costituzione della cosiddetta **“filiera corta”** utile a realizzare una maggiore e determinante inclusione delle micro e piccole imprese in una logica di prossimità e vicinanza al territorio.

Purtroppo, il principio non risulta per nulla valorizzato nell'ambito dei criteri di aggiudicazione, quando invece, anche in questo caso, scelte di buon senso permetterebbero una incisiva semplificazione burocratica, una maggiore e più significativa inclusione delle piccole imprese, ed il recupero di qualità per i cittadini, oltre che ricchezza sul territorio.

Basterebbe correttamente riprendere e declinare le premesse alle Direttive sugli appalti e le forniture pubbliche per valorizzare il tema del miglioramento delle condizioni generali di accesso agli appalti da parte delle MPMI e del perseguimento degli obiettivi a “valenza sociale” che le amministrazioni devono perseguire proprio tramite gli appalti (Considerando 2 Direttiva 2014/24/UE e Considerando 4 Direttiva 2014/25/UE).

Sulla scorta di tale “indirizzo” parrebbe dunque opportuno considerare il ruolo e lo sforzo delle imprese di minori dimensioni che si impegnano, già in sede di partecipazione alla gara, ad impiegare manodopera locale nella esecuzione della commessa.

La **valorizzazione della valenza sociale nel campo degli appalti** è, infatti, un tema innovativo che varrebbe sviluppare compiutamente per due ordini di ragioni, intimamente connesse:

- incoraggia la **promozione dello sviluppo dei territori** mediante il miglioramento delle condizioni di accesso al mercato per le imprese che abbiano legami solidi con le aree nelle quali operano;
- in quanto legate ai territori e prossime rispetto alle stazioni appaltanti, consente alle citate imprese di contribuire al **miglioramento della condizione occupazionale delle aree interessate mediante l'impiego di manodopera locale**, con un saldo positivo in termini di sviluppo sostenibile.

L'operare combinato dei **principi di territorialità e di proporzionalità** – che già informano lo “Statuto delle imprese” previsto dalla Legge 11 novembre 2011, n. 180 – consentirebbe di dare compiuta attuazione, nella disciplina nazionale, ai principi comunitari in materia di facilitazione delle MPMI nell'accesso agli appalti pur nel rigoroso rispetto degli inderogabili principi di trasparenza e non discriminazione.

La riforma del codice resta ancora in grossa parte non conclusa

L'ancora troppo esiguo numero di provvedimenti attuativi emanati, rispetto a quelli da emanare, dimostra che il sistema non può dirsi ancora solido e gli ampi margini di discrezionalità lasciati alle stazioni appaltanti rappresentano un serio rischio sia per il sistema Paese sia per le imprese: molte sono infatti le imprese che, stante i ritardi nella definizione di un quadro normativo certo e definito, stanno chiudendo e non riapriranno!

Il nuovo Codice conta 220 articoli e per definirne compiutamente il quadro di attuazione ci attendono un numero assai considerevole di atti di completamento attraverso il completamento della soft law.

Può dirsi che c'è stata semplificazione rispetto al codice precedente, composto da 257 articoli che, insieme al Regolamento di attuazione, regolavano tutto il ciclo del contratto pubblico, dalla progettazione, fino al collaudo, nelle specifiche più minute? A nostro avviso purtroppo, ciò che si è generato è soltanto una grande incertezza e una grande confusione, lasciando P.A. ed imprese a fare i conti con principi non sempre facili da interpretare e con regole che si stanno accavallando e contraddicendo tra loro.

Soft law e il nuovo modello normativo: Ruolo dell'ANAC

La delega pressoché totale della funzione legislativa di secondo livello affidata all'ANAC, per sua natura organismo tecnico, ha creato allo stato un cortocircuito normativo.

La **doppia funzione di “vigilanza” e di “legislatore”**, svolta dall’ANAC, ha di fatto indotto una **paralisi nelle stazioni appaltanti** che in alcuni casi, approfittando del vuoto legislativo, hanno operato una selezione artificiosa degli operatori economici volta alla sola riduzione dei candidati finalizzata alla semplificazione dell’azione amministrativa.

Questa circostanza dovrebbe attentamente far riflettere, anche per non correre il rischio che gli atti di regolazione vengano emanati sulla scorta di principi che non sono “la giusta pretesa di opere e forniture di qualità”, ma rispondono ad altri obiettivi, certamente altrettanto importanti, anche se poco sintonizzati con lo sviluppo ordinato dell’economia.

Dicotomia dei provvedimenti

L’esigenza di contenimento della spesa pubblica, da un lato, unita alle giuste esigenze di contrasto della corruzione e della criminalità, inducono, di fatto, il regolatore ad assumere un atteggiamento prudente, piuttosto che espansivo mentre, dall’altro lato, i principi della spending review, della centralizzazione della spesa, dei “Criteri minimi ambientali”, spingono la P.A. ad attuare scelte profondamente distoniche rispetto alla massima inclusione, soprattutto delle micro e piccole imprese, nel ciclo degli appalti.

Ci si trova così a dover rispondere a norme che perseguono finalità contrapposte e che, sia in termini di impatto sulla spesa pubblica, che relativamente alla selezione delle imprese, finiscono non già per generare principi di riferimento virtuosi, ma ad aumentare i vincoli burocratici.

Il Codice dei Contratti Pubblici finisce così per essere, suo malgrado, solo uno dei tasselli che compongono il complesso puzzle che disciplina il mercato dei lavori e delle forniture pubblici che dovrebbe, invece, rispondere, proprio per la delicatezza dei fattori da considerare, al necessario coordinamento ed alla armonizzazione dei provvedimenti.

Proprio con riferimento a questo aspetto, ad esempio, in una recente consultazione promossa dall’ANAC, sono emerse tutte le **criticità dovute all’introduzione obbligatoria dei Criteri Minimi Ambientali negli appalti pubblici** che dovrebbero, a nostro avviso, attraverso una modifica all’articolo 34, trovare la loro corretta applicazione nel solo sopra-soglia comunitario, eliminando nelle norma secondarie di competenza del Ministero dell’Ambiente, i “criteri di selezione” che si sovrappongono, aggravandoli, a quelli che dovrebbero essere i criteri unici di scelta del contraente previsti dal nuovo codice.

La difficoltà, per le stazioni appaltanti, di adeguarsi alla soft law

Accanto alle difficoltà legate al mancato coordinamento di norme e principi, si aggiungono le difficoltà, per le stazioni appaltanti, di adeguarsi ai principi della soft law.

Con il nuovo paradigma della soft law, infatti, si sarebbe dovuta cogliere la sfida che il Consiglio di Stato ha lanciato: *“il buon esito di una riforma amministrativa è strettamente condizionato dalla relativa fase attuativa, che, nella specie, rappresenta un necessario elemento di completamento.”*

Quella che avrebbe potuto essere l'occasione per recuperare il buon senso nell'esercizio della funzione amministrativa, si è rivelata, invece, una ragione di appesantimento e complicazione, stante la difficoltà, per le stazioni appaltanti, di adeguarsi al nuovo perimetro di regolazione imposto dalle nuove norme. Quello che doveva essere un principio di profonda semplificazione e delegificazione, si è, addirittura, tramutato nella negazione dello stesso principio generale definito dalla legge n. 241 del 1990 *«La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.»*

Valutazioni di aspetti specifici

Revisione del subappalto

Confartigianato Imprese valuta con particolare favore la previsione dell'attribuzione dei “certificati di esecuzione lavori” a chi effettivamente esegue i lavori: questa ottima previsione normativa può ben accompagnare una ipotesi di “subappalto libero” e non soggetto a soglie in un'ottica virtuosa disegnata dalla legge per favorire l'attività di impresa, fermi restando gli attuali sistemi di classificazione per importi e tipologia di lavori.

Si ritiene inoltre auspicabile la revisione della attuale previsione della “terna dei subappaltatori”, ritornando alla formulazione precedente, così come si ritiene opportuno limitare il potere delle stazioni appaltanti di prevedere casi ulteriori di ricorso alla “terna”, rispetto a quelli già obbligatori.

Sovraffollamento delle gare

Tra le criticità riscontrate nella prima fase di attuazione del nuovo codice, segnaliamo il fenomeno del “**sovrappollamento delle gare**”, derivante dall'esercizio di una eccessiva discrezionalità con cui le stazioni appaltanti prevedono di “selezionare” gli operatori economici, che determina, nei fatti, la partecipazione di un elevatissimo numero di soggetti concorrenti e l'impossibilità di un sereno confronto competitivo, dato che non è infrequente il ricorso al sorteggio per la selezione ultima dell'aggiudicatario. I principi declinati dalla Legge Delega, quali l'economicità, l'efficacia, la tempestività, la correttezza, la libera concorrenza, la non discriminazione, la trasparenza, la proporzionalità, la rotazione e l'inclusione nelle gare delle micro, piccole e medie imprese, risultano così del tutto disattesi, con la conseguenza che imprese tecnicamente capaci, sane

economicamente e serie nell'affrontare il mercato, hanno dovuto cessare l'attività a causa di sistemi di gara esclusivamente legati alla "fortuna" determinata dal sorteggio tra le numerosissime richieste di partecipazione giunte dall'intero territorio nazionale.

A ciò si aggiunge l'applicazione dei cosiddetti "metodi anti-turbativa" che hanno ridotto la possibilità di partecipazione seria e qualificata agli operatori economici negando nei fatti la finalità cui perseguiva la riforma normativa.

In ordine a questo aspetto, Confartigianato Imprese auspica pertanto una specifica modifica al **comma 7 dell'art. 36 "Contratti sotto soglia"**, per limitare l'impatto negativo di cui sopra prodotto della procedura della manifestazione di interesse. La nostra proposta – condivisa sia dalla Conferenza delle Regioni, che dalle Commissioni Parlamentari competenti nel parere espresso sullo schema di decreto legislativo di attuazione della delega – è quella di prevedere che **nelle procedure che non hanno interesse transfrontaliero, le stazioni appaltanti prevedano di riservare la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese che abbiano sede legale e operativa nel proprio territorio regionale per una quota non superiore al 50%.**

SOA

Il sistema di qualificazione rappresenta uno degli aspetti su cui riteniamo importante un intervento di revisione e riordino, volto a favorire una maggiore trasparenza e facilità di accesso al mercato.

In tal senso, la proposta di Confartigianato Imprese è volta a favorire il miglioramento delle condizioni dell'accesso delle Micro e Piccole Imprese nel mercato pubblico e poter comunque "assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Per questo riteniamo opportuno un innalzamento della soglia dei lavori per i quali le SOA sono richieste, con l'abolizione dell'obbligatorietà al di sotto dei 500.000 euro d'importo.

Al di sotto di tale importo le gare di appalto potrebbero essere indette in linea con le norme di affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'art. 36 del codice.

Si ritiene che per tali gare possa valere la conoscenza diretta delle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante tenuta di elenchi di fornitori ritenuti idonei e mediante l'interrogazione della Banca Dati ANAC per valutarne la regolarità, quale strumento idoneo a tutelare tanto le stazioni appaltanti, quanto la concorrenza.

A tal fine andrebbe valorizzata la Banca Dati AVCpass (e futura Banca Dati Nazionale degli Operatori Economici) che contiene, nei fatti, la documentazione relativa ai requisiti economico-

finanziari e tecnico-organizzativi delle imprese partecipanti alle gare di appalto e che dovrebbe, al contempo, consentire una rapida individuazione e selezione delle imprese virtuose, oltre ad assicurare la trasparenza e il controllo on line in tempo reale dei documenti di regolarità.

Nella riflessione su una revisione dell'attuale sistema di qualificazione dell'operatore economico, trova spazio anche l'ipotesi che i lavori realizzati non siano condizionati da criteri di validità temporale, estendendo a tutte le categorie di operatori economici quanto previsto al co. 2 dell'art. 146 del nuovo codice che prevede: **“2. I lavori di cui al presente capo sono utilizzati, per la qualificazione, unicamente dall'operatore che li ha effettivamente eseguiti. Il loro utilizzo, quale requisito tecnico, non è condizionato da criteri di validità temporale.”**

Si ritiene infatti che l'esperienza curricolare dell'operatore economico non debba essere soggetta a scadenze, al fine di valorizzare pienamente quel saper fare che, in assenza di modifiche significative all'organizzazione aziendale (in termini di organico, dotazione strumentale ecc.) dovrebbe essere riconosciuto a prescindere dall'eventuale attività dell'impresa in uno specifico settore.

Parimenti, andrebbe altresì eliminato la previsione della verifica triennale dell'attestazione che risulta essere una mera verifica documentale senza nessuna valenza sostanziale in ordine al possesso dei requisiti abilitativi da parte dell'impresa.

La proposta dell'abolizione dell'obbligatorietà SOA al di sotto dei 500.000 euro d'importo, potrebbe essere validamente superata anche attraverso **la disponibilità, delle società di attestazioni, di praticare condizioni tariffarie forfettizzate, contenendone fortemente l'importo, almeno per le prime classifiche** (Sull'onerosità delle SOA si veda anche la relazione AIR dell'ANAC di accompagnamento al decreto qualificazione).

Una soluzione di questo tipo sarebbe addirittura preferibile, perché manterrebbe la qualificazione SOA e rappresenterebbe comunque una semplificazione nell'accesso al mercato delle opere pubbliche.

Riteniamo da ultimo che il sistema italiano delle SOA non debba essere totalmente riformato, ma che siano sufficienti quei correttivi che rendano sostenibile il sistema per le MPMI e consentano un riequilibrio utile a rendere la procedura di qualificazione effettivamente utile al sistema: il sistema di indicazione delle gare pubbliche per categoria di opere e classifiche di importi è un indicatore immediato e semplice della tipologia di opera.

Tuttavia, tale sistema, negli anni, non ha dato i risultati sperati in termini di qualificazione degli operatori (anche per il disinvolto uso dell'istituto dell'avvalimento, ovvero della facoltà di avvalersi, per le imprese prive di particolari attestazioni, di attestazioni possedute da altre imprese e da queste meramente cedute senza effettivamente eseguire i lavori relativi), ed è ormai vissuto, dalle imprese, unicamente come “tassa” da sostenere per l'accesso al mercato pubblico.

Proposte Emendative

Art. 23 Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi

PROPOSTA DI MODIFICA

Al **comma 16**, sostituire le parole **“definiti dalla contrattazione collettiva nazionale”** con le parole **“dai contratti collettivi nazionali di lavoro di ciascun comparto produttivo sottoscritti ”**

MOTIVAZIONE:

L'emendamento intende garantire il pluralismo sindacale richiamando l'applicazione, in materia di costo del lavoro negli appalti, di tutti i contratti collettivi stipulati dai soggetti dotati di adeguata rappresentatività, in tutti i comparti produttivi: Artigianato, Industria, Commercio, ecc.

L'attuale formulazione della norma sembra porsi in contrasto con i principi di libertà e pluralismo sindacale garantiti dall'art. 39 della Costituzione, in quanto è in grado - per il mezzo delle tabelle ministeriali del costo del lavoro - un solo contratto collettivo nazionale di lavoro per ciascun settore merceologico, quando in realtà, in ciascun comparto produttivo, esistono una pluralità di contratti collettivi di settore.

Dunque la disposizione avrebbe, da un lato, l'effetto di incidere autoritativamente sul dinamismo della concorrenza intersindacale, essendo in grado di realizzare un'indebita estensione dell'efficacia soggettiva di un solo contratto collettivo per ogni settore merceologico; dall'altro, di escludere la presenza di una pluralità di contratti collettivi nell'ambito dello stesso comparto produttivo, in violazione appunto dell'art. 39 Costituzione.

La formulazione che si propone consente altresì di operare, nell'ambito di un sistema di pluralismo sindacale, una selezione dei contratti collettivi nazionali di lavoro sulla base della effettiva rappresentatività dei soggetti che li hanno stipulati, attraverso il consueto e pacifico richiamo al principio della maggiore rappresentatività comparata.

Art. 29 Principi in materia di trasparenza

PROPOSTA DI MODIFICA

Al comma 1, dopo il periodo **“Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione”** inserire:

“, nonché gli indici della performance della Stazione appaltante individuati dai dati trasmessi attraverso il Sistema Informativo Monitoraggio Gare (SIMOG). L'ANAC in accordo con le Regioni, disciplina tali indici basati su parametri oggettivi e misurabili e su accertamenti definitivi concernenti:

- a) **tempi compresi i tempi di pagamenti della Pubblica Amministrazione,**
- b) **costi nell'esecuzione dei contratti,**
- c) **gestione dei contenziosi**

MOTIVAZIONE

La proposta permetterebbe di innescare un processo virtuoso verso il miglioramento continuo poiché le performance diventerebbero pubbliche, con vantaggio anche dei soggetti economici, delle organizzazioni di rappresentanza e associazione dei cittadini che potrebbero monitorare il buon andamento della pubblica amministrazione legando le performance della PA alle singole opere, prestazioni di servizi o fornitura di beni.

Art. 30 Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni

PROPOSTA DI MODIFICA

Al **comma 7** sostituire le parole **“non escludere”** con la parola **“includere”**.

Al termine del comma 7 aggiungere la frase:

“Per favorire l'accesso delle micro e piccole imprese alle gare, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali e prestazionali in modo tale che l'entità dei singoli appalti corrisponda meglio alla capacità delle micro e piccole imprese nel rispetto c.1 Art. 51”

MOTIVAZIONE:

Gli emendamenti sono tesi a rendere effettiva l'inclusione delle micro e piccole imprese alle gare.

Art. 34 Criteri di sostenibilità energetica e ambientale

PROPOSTA DI MODIFICA

Al comma 3 sostituire le parole **“di qualunque importo”** con le parole **“di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 35”**

MOTIVAZIONE:

I decreti sui Criteri Minimi Ambientali (CAM) per come sono attualmente definiti rappresentano una distonia tra i principi di inclusione delle micro e piccole imprese inseriti nella Legge Delega di recepimento delle Direttive Comunitarie sui Contratti pubblici e i provvedimenti a corollario del Nuovo Codice dei Contratti, di cui i citati decreti sono parte.

Con le scelte fatte nei citati criteri dobbiamo osservare che ormai il mercato pubblico è divenuto inaccessibile per la maggioranza delle imprese italiane, stante i superiori e prescrittivi requisiti di accesso richiesti alle imprese per partecipare alle gare pubbliche.

Si ricorda in proposito che il Green Public Procurement (GPP) è uno strumento di politica ambientale volontario.

Dovrebbero essere quindi definiti criteri ragionevoli che permettano di adempiere alle prescrizioni europee, salvaguardando però il mercato e le imprese stesse. Solo a titolo di esempio, potrebbe essere previsto tra i criteri di selezione degli operatori, non già il possesso di certificazioni ambientali (EMAS, ISO 14001) praticamente irraggiungibili per le micro imprese, semmai la valorizzazione della prossimità

dell'impresa con il luogo di esecuzione dell'appalto. Si compirebbero così sia gli obiettivi di inclusione delle micro – piccole imprese, della valorizzazione del cosiddetto appalto a KM0 declinato nella legge delega di recepimento delle direttive comunitarie sugli appalti che gli obiettivi del GPP di riduzione degli impatti ambientali e di integrazione delle considerazioni ambientali nelle strategie di economia politica degli enti territoriali.

In merito ai CAM si segnala altresì che allo stato attuale, la difficoltà progettuale connessa ai requisiti definiti dai decreti, uniti al mancato aggiornamento dei prezzari regionali ai criteri CAM, rendono impossibile l'applicazione dell'articolo in questione e le stazioni appaltanti, pur di soddisfare il dettato normativo, applicano spesso il solo criterio relativo alla selezione degli operatori economici, alterando nei fatti, il confronto competitivo e la concorrenza.

Art. 35 Soglie di rilevanza comunitaria e metodi di calcolo del valore stimato degli appalti

PROPOSTA DI MODIFICA

Al **comma 18** eliminare il periodo dalle parole **“L'erogazione dell'anticipazione è subordinata alla costituzione di garanzia fideiussoria”** fino alla fine del comma.

In subordine allo stralcio della previsione della sottoscrizione della fideiussione si propone di inserire prima delle parole **“L'erogazione dell'anticipazione”** le parole **“Per importi dei contratti superiori a 150.000 euro,”**

MOTIVAZIONE:

L'anticipazione del prezzo è una procedura utilissima per le imprese (soprattutto le micro) volta a consentire agli operatori economici di sostenere le ingenti spese iniziali nell'esecuzione di un appalto di lavori. Rispetto all'attuale testo ci permettiamo di evidenziare che il sistema di cauzioni e garanzie già previsto per gli appalti pubblici, a nostro avviso, è sufficiente a garantire la P.A. anche sugli importi anticipati senza generare ulteriori altri oneri per le imprese. In tal senso la subordinazione dell'anticipazione alla stipula di una fideiussione potrebbe essere superata o comunque riservata per gli appalti di importo superiori ad un certo importo.

Art. 36 Contratti sotto soglia

PROPOSTA DI MODIFICA

Al **comma 2**, all'alinea, sono soppresse le seguenti parole: **“e salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie”**;

MOTIVAZIONE:

La proposta si sostanzia sull'esigenza di riportare la gestione della fase di affidamento degli appalti nell'alveo dei principi reggenti la Pubblica Amministrazione e la sua attività, anche al fine di una semplificazione delle procedure di affidamento dei lavori necessaria soprattutto per i lavori di minore

importo, cercando di proporre regole pensando alla fisiologia del sistema e non con un approccio alla norma viziato dalla visione della sola patologia del sistema. A nostro avviso le procedure sono per loro natura neutre e creare sovrastrutture fa fermare le imprese vere o serie senza “fermare” il malaffare che certo non teme procedure complesse.

In particolare la procedura negoziata senza bando è uno strumento utile per semplificare e alleggerire le procedure di affidamento dei contratti pubblici a vantaggio proprio delle imprese micro e piccole.

Si segnala, infatti, che nei mesi di applicazione del nuovo codice, abbiamo assistito a diverse modalità operative di applicazione della norma in oggetto, con una prevalenza dell'attivazione della procedura della manifestazione d'interesse per la singola procedura di gara, seguita da un sorteggio nel caso il numero di domande avesse superato il numero di soggetti economici che la stazione appaltante aveva deciso di invitare alla procedura.

Tale modalità, che contrasta anche con il principio di economicità dell'azione amministrativa, affida purtroppo al caso il futuro delle piccole e piccolissime imprese del territorio.

Anche perché a fronte di importi spesso anche bassi manifestano il proprio interesse centinaia di imprese con conseguenze nefaste per l'imprenditoria e la pubblica amministrazione. L'estrazione, il sorteggio e il caso sembrano quasi rappresentare l'unico espediente a cui il legislatore si riconduce per “garantire” la trasparenza e l'imparzialità nella procedura.

PROPOSTA INSERIMENTO COMMA

“7-bis. Nelle procedure di cui al comma 2 che non hanno interesse transfrontaliero, le stazioni appaltanti, nelle indagini di mercato e nell'utilizzazione degli elenchi, possono prevedere di riservare la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese che abbiano sede legale e operativa nel proprio territorio regionale per una quota non superiore al 50 per cento.”.

MOTIVAZIONE:

Si propone di riprendere la proposta della Conferenza delle Regioni e dalle Commissioni Parlamentari che ha espresso parere positivo subordinandolo all'accoglimento di questo comma che risolverebbe il problema del sovraffollamento delle gare. .

PROPOSTA INSERIMENTO ARTICOLO

Art. 36-bis

Al fine di rispettare i principi del Green Public Procurement, nelle procedure di cui all'articolo 36 comma 2 che non hanno interesse transfrontaliero, le stazioni appaltanti, per importi di appalto inferiori a 150.000, possono prevedere criteri premiali per la partecipazione delle micro e piccole imprese che abbiano sede legale e operativa in prossimità dei luoghi di esecuzione della commessa e che si impegnino ad utilizzare, anche in parte, manodopera o personale a livello locale. Nel conferimento di incarichi di fornitura va data priorità ai criteri delle vie di trasporto più brevi e delle minori emissioni di CO2.

MOTIVAZIONE:

Confartigianato Imprese ritiene fondamentale valorizzare la filiera corta degli appalti. Per facilitare l'accesso al mercato degli appalti pubblici e accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, al fine anche di fronteggiare la crisi economica in atto chiediamo, pertanto, che l'articolo introduca una premialità

attraverso una riserva di appalti (sotto i 150.000 euro) destinate alle micro e piccole imprese operanti nel territorio di prossimità dell'appalto.

Art. 37 Aggregazioni e centralizzazione delle committenze

PROPOSTA INSERIMENTO COMMA

7-bis E' fatto divieto alle centrali committenza ed ai soggetti aggregatori di chiedere ai soggetti aggiudicatori il rimborso, a qualsiasi titolo, l'eventuale corresponsione di commissioni o altri oneri."

MOTIVAZIONE:

La proposta fa divieto alle stazioni appaltanti di traslare sui soggetti aggiudicatori i costi di funzionamento derivanti dall'indizione delle gare. Il riferimento è a quei bandi di gara, pubblicati da Centrali Uniche di committenza, con cui viene richiesto all'aggiudicatario il pagamento – pena la revoca dell'aggiudicazione – di un corrispettivo, fissato in una percentuale dell'importo di aggiudicazione. In merito si osserva che tale previsione è in contrasto con diverse disposizioni e principi in materia di affidamento di appalti pubblici e ciò determina, peraltro, un'ingiustificata traslazione di oneri relativi al funzionamento della pubblica amministrazione a carico di soggetti privati che già, contribuiscono, attraverso tasse e imposte, al funzionamento dell'apparato amministrativo.

Art. 50 Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi

PROPOSTA DI MODIFICA

Sostituire le parole "inseriranno" con le parole "possono inserire".

MOTIVAZIONE:

L'emendamento tende a valorizzare la libertà di impresa che risulta compromessa poiché le "clausole sociali", volte a promuovere la stabilità occupazionale in caso di successione negli appalti, sono divenute obbligatorie.

L'emendamento tende a riportare il testo alla versione originaria che prevedeva solo la facoltà di inserire le clausole sociali.

Articolo 48, comma 19-ter

OSSERVAZIONE

A nostro parere la disposizione deve essere mantenuta.

Anzi, si propone di estendere la previsione anche alle RETI di impresa.

A tal proposito si propone:

All'art. 48, comma 18-bis, al termine della frase sostituire le parole "ed e)" con le parole", e) ed f)."

Art. 73. (Pubblicazione a livello nazionale)**PROPOSTA DI MODIFICA**

Al comma 4 eliminare le parole “anche con l’utilizzo della stampa quotidiana maggiormente diffusa nell’area interessata”.

MOTIVAZIONE:

Il citato decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, d’intesa con l’ANAC (rif G.U. n. 20 del 25 gennaio 2017) prevede la pubblicazione dei bandi sui giornali.

Ci permettiamo di evidenziare che tale scelta risulta inopportuna per le imprese.

Il ritorno della pubblicità sulla stampa rappresenta, infatti, esclusivamente un onere per le imprese, e nega altresì le indicazioni delle direttive comunitarie. Il provvedimento è inoltre anacronistico visto che la pubblicità di bandi e avvisi sui quotidiani era stata faticosamente abrogata dal 1° gennaio 2016 (rif. art. 26, comma 1, del D.L. 66/2014 termine poi prorogato al 01/01/2017 con il D.L. 30 dicembre 2015, n. 210).

La proposta emendativa riporterebbe la situazione in una condizione di coerenza anche con la direttiva Comunitaria.

Articolo 83, comma 9 Soccorso istruttorio**OSSERVAZIONE**

Si ritiene che la procedura di "soccorso istruttorio" deve rimanere a titolo non oneroso.

Tale norma è, infatti, in armonia con la Legge Delega che prevede forme di “integrazione documentale non onerosa di qualsiasi elemento formale della domanda”.

(Precisazione resa necessaria alla luce dei commenti e delle recensioni inserite che richiedono un ritorno al soccorso istruttorio a titolo oneroso).

Articolo 83, comma 10 – Rating di impresa**RICHIESTA ABROGAZIONE DEL COMMA****MOTIVAZIONE**

La definizione di un rating di impresa, per quanto anche da noi inizialmente auspicato, si sta rivelando un esercizio di difficile realizzazione anche a causa della mancata attuazione del codice, in particolare della norma che prevede la qualificazione delle Stazioni Appaltanti.

I criteri individuati, da cui generano le penalizzazioni a carico degli operatori economici, potrebbero essere, infatti, dovute a carenze della stazione appaltante (carenze nel progetto esecutivo, ritardi nelle consegne, mancato rispetto nei tempi di pagamento, ecc.).

Confartigianato Imprese in merito allo stesso tema ha sempre proposto un sistema di “rating bilaterale”.

In una piena logica di trasparenza, a nostro avviso, i dati che si riferiscono alla performance dell’impresa durante l’appalto dovrebbero essere il risultato di una procedura oggettiva e chiara che “obblighi” anche la

stazione appaltante a fornire un feedback dell'appalto in base ad una griglia di medesimi indicatori che possa contemporaneamente mettere in luce la performance della stessa stazione appaltante, innescando un processo virtuoso verso il miglioramento continuo (poiché le performance delle parti diventano pubbliche).

In proposito si sottolinea come ANAC già dispone, o dovrebbe disporre, di tutti i dati di performance delle imprese e delle Stazioni Appaltanti attraverso i dati del SIMOG, lo strumento di gestione già a disposizione dei Responsabili del Procedimento per la gestione delle Gare e dei relativi Lotti.

Il problema comprensibile di affidabilità e efficienza dei dati raccolti attraverso sistemi di monitoraggio già istituiti, non dovrebbe ricadere sulle imprese e sui cittadini. Vale infatti il principio europeo 'once only' e a nostro parere si dovrebbe invitare le stazioni Appaltanti ad una maggiore puntualità, semplificazione e correttezza nella trasmissione dei dati da cui si evincerebbe il rating delle imprese e delle stazioni appaltanti "quasi in automatico" senza nuovi oneri né per le imprese né per gli operatori economici.

In assenza di tutti questi elementi, a nostro avviso, il Rating va sospeso e abrogato il comma 10.

Art. 84 Sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici

1) PROPOSTA MODIFICA COMMA 4

Al comma 4 eliminare lettera d)
(riferimento al Rating di Impresa)

2) PROPOSTA MODIFICA COMMA 11 (O IN ALTERNATIVA AL COMMA 1)

Al comma 11, dopo le parole **"La qualificazione della SOA ha durata di cinque anni"** eliminare le parole **"con verifica entro il terzo anno del mantenimento dei requisiti di ordine generale nonché dei requisiti di capacità strutturale indicati nelle linee guida."**

Alla fine del comma 11 aggiungere le parole **"al fine di favorire l'inclusione delle micro e piccole imprese, per la prima e seconda classifica, le tariffe di qualificazione si intendono calcolate nella misura massima del 10% dell'importo di cui all'Allegato C - Corrispettivi e oneri per le attività di qualificazione, del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207. Negli altri casi le tariffe di classificazione si intendono calcolate nella misura massima del 50% dell'importo di cui all'Allegato C - Corrispettivi e oneri per le attività di qualificazione, del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207."**

In subordine, al comma 1 sostituire **"150.000"** con **"500.000"**,

MOTIVAZIONE:

Il sistema di qualificazione rappresenta un aspetto su cui riteniamo utile una attività di riordino volta a favorire maggiore trasparenza e facilità di accesso.

La proposta di Confartigianato Imprese è volta a favorire il miglioramento dell'accesso delle Micro e Piccole Imprese nel mercato pubblico e poter comunque "assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Confartigianato Imprese ha sempre sostenuto l'opportunità di un innalzamento della soglia dei lavori per i quali le SOA sono richieste, con l'abolizione dell'obbligatorietà delle SOA sotto i 500.000 euro d'importo.

Tale proposta potrebbe essere superata se le società di attestazioni convenissero con la forfettizzazione del costo di attestazione, almeno per le prime classifiche ad un importo estremamente contenuto.

Tale soluzione sarebbe preferibile poiché la qualificazione SOA rappresenta comunque una semplificazione. Crediamo, infatti, che il sistema attuato in Italia non debba essere totalmente riformato ma sicuramente dovranno essere meglio calibrati alcuni aspetti per rendere la procedura introdotta prima dal DPR n. 34/2000 e poi confermata nel Regolamento di attuazione al codice (DPR 207/2010) effettivamente utile. Si ritiene che il sistema di indicazione di pubbliche gare di appalto per categorie di opere e classifiche di importi dia immediatamente indicazioni sulla tipologia di contratto di lavoro rendendo facilmente fruibile l'informazione.

Il sistema però negli anni non ha dato i risultati sperati in termine di qualificazione degli operatori anche per il disinvolto uso dell'istituto dell'avvalimento tanto che il sistema di qualificazione è vissuto dalle imprese soprattutto come un costo e una eccessiva burocratizzazione della procedura di accesso al mercato pubblico.

Qualora non venisse accolta la proposta di forfettizzazione delle tariffe per le prime due classifiche si propone l'innalzamento della soglia di qualificazione.

Al di sotto di tale importo, infatti, le gare di appalto potrebbero essere indette in linea con le norme di affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'art. 36 del codice.

Si ritiene che per tali gare quindi una conoscenza diretta delle Pubbliche amministrazioni, mediante tenuta di elenchi di Fornitori ritenuti idonei ed interrogazione della Banca Dati dell'ANAC per valutarne la regolarità possa essere strumento idoneo a tutelare le Stazioni appaltanti e la concorrenza tra le imprese oppure permettere alle imprese che partecipano al mercato dei lavori pubblici, di poter dimostrare in occasione della gara il rispetto dei requisiti minimi previsti per poter contrarre con la pubblica amministrazione.

A tal fine andrebbe valorizzata la Banca Dati AVCpass (e futura Banca Dati Nazionale degli Operatori Economici) che contiene, nei fatti, la documentazione relativa ai requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi delle imprese partecipanti alle gare di appalto. Tale Banca dati dovrebbe consentire una rapida individuazione e selezione delle imprese virtuose, oltre ad assicurare la trasparenza e il controllo on line in tempo reale dei documenti di regolarità.

A nostro avviso nella riflessione su una revisione dell'attuale sistema di qualificazione dell'operatore economico, trova spazio l'ipotesi che i lavori realizzati non siano condizionati da criteri di validità temporale estendendo a tutte le categorie di operatori economici quanto previsto al co. 2 dell'art. 146 del nuovo codice che prevede: "2. I lavori di cui al presente capo sono utilizzati, per la qualificazione, unicamente dall'operatore che li ha effettivamente eseguiti. Il loro utilizzo, quale requisito tecnico, non è condizionato da criteri di validità temporale."

Appare, infatti, determinante che l'esperienza curricolare dell'operatore economico non abbia scadenze. Vale a dire che dovrebbe essere valorizzato il sistema del saper fare che, qualora non intervengano modifiche all'organizzazione aziendale (in termini di organico, dotazione strumentale ecc.) dovrebbe essere riconosciuto a prescindere dall'eventuale attività dell'impresa nel specifico settore.

Si propone altresì l'eliminazione della verifica triennale che risulta essere una mera verifica documentale.

Si propone infine una netta riduzione delle tariffe di attestazione.

3) PROPOSTA ABROGAZIONE COMMA 12

L'art. 84, comma 12 è abrogato

MOTIVAZIONE

Si ritiene che un sistema di qualificazione alternativo alle SOA neghi il principio di unicità della qualificazione, generando confusione tra gli operatori economici e nell'accesso al mercato.

In attesa di una revisione organica di tutto il sistema di qualificazione si compia, proprio a partire dalla qualificazione delle stazioni appaltanti, ritiene fondamentale "congelare" ogni possibile sperimentazione che potrebbe rappresentare un danno per il già fragile sistema di impresa.

Art. 93 Garanzie per la partecipazione alla procedura

PROPOSTA DI MODIFICA

Al comma 7, secondo capoverso, dopo le parole **"lo documenta nei modi prescritti dalle norme vigenti. Nei contratti di"** inserire la parola **"lavori,"**

Al comma 7, secondo capoverso, dopo le parole **", o di certificazione OHSAS 18001"** inserire le parole **"o di certificazione del sistema di gestione a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, o di certificazione OHSAS 18001. Nel caso delle micro imprese e per importi di lavori sotto la soglia di 150.000 è ammessa anche Autovalutazione di rispondenza a sistemi di gestione della sicurezza utilizzando, a titolo di esempio, le linee guida ITACA "Strumenti per l'implementazione di un sistema di gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro - Check List di autovalutazione per le micro imprese" o altri strumenti di valutazione disponibili e desunti da buone pratiche territoriali,"**

MOTIVAZIONE:

Uniformità di trattamento rispetto alla conformità ai Sistemi di Gestione della Sicurezza anche per gli appalti di lavori. Inoltre si propone la possibilità per le Micro imprese e per gli appalti di piccoli importi di dimostrare l'adesione ai Sistemi di Gestione della Sicurezza facendo ricorso a strumenti accessibili alla loro struttura aziendale.

Art. 95 Criteri di aggiudicazione dell'appalto

1) PROPOSTA MODIFICA COMMA 4

Al comma 4 sostituire la parola **"Può"** con **"Deve"**.

MOTIVAZIONE:

L'OEPV in presenza di progetto esecutivo e per attività ripetitive è una contraddizione in termini.

Se la premessa di ogni contratto è la predisposizione della gara sul progetto esecutivo, l'offerta al prezzo più basso può solo portare benefici per la PP.AA. (ammesso che esegua i controlli sulla corretta e fedele esecuzione delle opere).

Inoltre la previsione di meccanismi correttivi, compresa la reintroduzione della soglia di esclusione automatica, dovrebbe essere di maggiore garanzia.

Sebbene la tendenza sia nel preferire le OEPV si ribadisce che la predisposizione di tale offerte rappresenta uno sforzo economico e progettuale che le MPMI potrebbero aver difficoltà a sostenere.

Inoltre la lettura combinata con la proposta di modifica dell'articolo 97 appare sproporzionata rispetto alle soglie individuate.

2) PROPOSTA MODIFICA COMMA 4

La lettera a) del comma 4 è sostituita dalla seguente

a) per i lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, **tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga sulla base del progetto esecutivo;**

MOTIVAZIONE:

La proposta ripristina la versione iniziale del codice mantenendo il nuovo importo previsto di 2.000.000, correggendo così la criticità nata dalla modifica apportata con il D.Lgs. 56/2017.

Articolo 95 comma 10

OSSERVAZIONE

Si suggerisce una più agevole rilettura del comma come di seguito.

Si suggerisce altresì un'integrazione del comma alla luce delle recenti sentenze giurisprudenziali sul tema che condannano le esclusioni automatiche per il mancato rispetto dei costi della mano d'opera. L'integrazione deve essere altresì letta unitamente ai commenti sull'art. 97 comma 5 lettera D e sull'art. 23 comma 16

“Ad esclusione degli appalti di forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a), nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ad esclusione delle forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a).

Le stazioni appaltanti, relativamente ai costi della manodopera, prima dell'aggiudicazione procedono a verificare in contraddittorio con l'impresa il rispetto di quanto previsto all'articolo 97, comma 5, lettera d)”

Art. 97 comma 5 lettera D

OSSERVAZIONE

Il rinvio contenuto all'art. 23 comma 16 impone (ancorché non sia prevista una consultazione specifica su tale articolo) una rivisitazione dell'articolo 23 comma 16 come esposto nel documento

Appare altresì imprescindibile una pubblicazione di tabelle elaborate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva di tutte le organizzazioni sindacali e, segnatamente per quanto più ci interessa, di quelli del comparto artigiano.

Art. 103 Garanzie definitive

PROPOSTA DI MODIFICA

Al comma 11, eliminare le parole “, **comma 2, lettera a)**”

MOTIVAZIONE:

Si propone di estendere il regime semplificativo all'intero art. 36

OSSERVAZIONE:

In subordine prevedere un vincolo di esclusione dalle garanzie fino a 40.000 euro (comma 2 lett.a art.36), lasciando la facoltà di non richiedere una garanzia per appalti fino a 150.000 (comma 2 lett.b art. 36), specificando che per queste fattispecie non si applichi quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 11 (... miglioramento del prezzo di aggiudicazione).

Articolo 105 – Subappalto

1) PROPOSTA MODIFICA COMMA 4

All'art. 105, comma 4, del codice, la lettera a) è soppressa.

MOTIVAZIONE:

Tale disposizione pone gli operatori economici di fronte alla scelta se partecipare come affidatarie (e pregiudicare la possibilità di intervenire successivamente in un subappalto) o relegarsi ad un ruolo di meri subappaltatori

2) PROPOSTA DI MODIFICA COMMA 6

Al comma 6 eliminare la frase “*o, indipendentemente dall'importo a base di gara, riguardino le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa, come individuate al comma 53 dell'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190.*”

Si suggerisce comunque di valutare l'abrogazione totale del comma 6.

MOTIVAZIONE:

Tale previsione pone una criticità insormontabile per le imprese e le stazioni appaltanti poiché di difficile, o impossibile, applicazione.

L'obbligo limita fortemente le scelte degli imprenditori i quali, solo in fase di esecuzione dell'appalto, hanno gli elementi per decidere di affidare l'esecuzione di una parte del contratto ad un subappaltatore, e ciò in base alle esigenze concrete riscontrate sul cantiere.

Comunque, in attesa che venga accolta la proposta di eliminazione della terna, tenuto conto che l'attuale formulazione del comma genera molteplici interpretazioni da parte delle Stazioni Appaltanti, si chiede di risolvere, anche in via interpretativa il problema, almeno indicando che anche nei bandi di piccoli lavori, nel caso della terna, le verifiche sui requisiti dei subappaltatori, devono essere espletate nella fase esecutiva dopo l'aggiudicazione.

Crediamo che, con il controllo in fase esecutiva della filiera del subappalto, si possa ovviare agli appesantimenti burocratici richiesti in fase di gara.

3) PROPOSTA ABROGAZIONE COMMA 16

Eliminare il comma 16

MOTIVAZIONE

La previsione per la quale chiediamo la cancellazione prevede il criterio della verifica della congruità che è di fatto superato con l'introduzione del DURC ONLINE. **Tale norma, se rimanesse in questa formulazione produrrebbe un effetto penalizzante per le imprese in termini di aggravii di natura amministrativa.**

Probabilmente si tratti di un refuso poiché è riportato il testo dell'art.118 (6-bis) del Dlgs 163/2006.

Confartigianato Imprese condivide totalmente l'obiettivo di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, ma ritiene altresì che gli appesantimenti burocratici non contribuiscano ad arginare tale malcostume; sarebbe invece necessario a nostro avviso intensificare il controllo sostanziale per estromettere dal mercato coloro che, contravvenendo alla norma, ottengono vantaggi impropri.

4) OSSERVAZIONE (SUBAPPALTO LIBERO)

Confartigianato Imprese vede con particolare favore la previsione dell'attribuzione dei "certificati di esecuzione lavori" a chi effettivamente esegue i lavori: questa ottima previsione normativa può ben accompagnare l'ipotesi di "subappalto libero" e non soggetto a soglie in un'ottica di modello virtuoso disegnato dalla legge per favorire l'attività di impresa.

Art. 212 Indirizzo e coordinamento

OSSERVAZIONE

Registriamo il silenzio della Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Doveva essere una delle principali novità introdotte con il DLGS 50/2016 e relativi DPCM 10/08/2016-08/11/2016 con cui ne sono state disciplinate sia la composizione che i componenti.

Come primo atto, propedeutico alla predisposizione del decreto correttivo (D. Lgs. 56/2017), la Cabina di regia ha provveduto alla consultazione per la ricognizione sullo stato di attuazione del codice dei contratti pubblici, successivamente non si sono avute ulteriori informazioni circa la sua attività.

Tenuto conto delle criticità applicative del codice finora registrate sarebbe altresì opportuno prevedere di estendere la partecipazione alla Cabina di Regia anche ai rappresentanti delle micro e piccole imprese.

Art. 217 Abrogazioni

OSSERVAZIONE

La frettolosa abrogazione del previgente Regolamento in assenza delle norme di attuazione dell'attuale Codice dei Contratti, ha generato il sostanziale blocco degli appalti.

Il buon senso imporrebbe il suo urgente ripristino.

Inoltre, la riforma del codice non è ancora conclusa e non vi è stata la semplificazione sperata.

Il numero esiguo di provvedimenti emessi rispetto a quelli da emettere ne è la dimostrazione.

L'effettiva semplificazione e riduzione degli oneri a carico delle imprese, infatti si attua anche attraverso una declinazione sostenibile e graduale dei principi di soft-law.

Fino a quando non sarà compiuto tutto il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, riteniamo necessario ripristinare il previgente regolamento.