



Camera dei Deputati

XVIII Legislatura

8^a Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Documento di osservazioni e proposte

**Audizione informale nell'ambito dell'esame dell'A.C. 3514 e
abb. recanti "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"**

14 aprile 2022

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

ringraziamo la Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati per l'invito a questo ciclo di audizioni sul ddl delega in materia di contratti pubblici.

Premessa

Oltre a essere un atto atteso per la corretta e piena attuazione del PNRR, la revisione del Codice dei contratti è un atto necessario per sistematizzare le regole dopo l'evidente fallimento della riforma introdotta con il decreto legislativo n. 50 del 2016.

Durante tutto l'iter di emanazione del precedente codice, il sistema produttivo aveva posto le proprie speranze nella riforma ma il codice si è dimostrato un'**occasione mancata**, anzitutto perché non sono stati applicati i principi, tanto affermati e poco praticati, dello *Small Business Act* in favore delle MPI.

Soprattutto, la riforma non ha rappresentato l'occasione per avviare una politica industriale di rilancio dell'economia attraverso corretti investimenti nel mercato pubblico.

Anzi, era noto agli addetti ai lavori che alcune scelte avrebbero portato ai risultati attuali ed era altrettanto noto che l'economia in generale ne avrebbe risentito. Siamo stati voci inascoltate e oggi speriamo che quella negativa esperienza possa rappresentare la base per non commettere gli stessi errori: l'impegno, a nostro avviso, deve essere volto a rendere il processo normativo inclusivo e a tenere conto delle competenze maturate dal sistema delle imprese e dalle principali stazioni appaltanti.

Appreziamo che il Governo abbia voluto anticipare la discussione sui principi di fondo della disciplina attraverso la presentazione di un disegno di legge di delega e speriamo ci siano i giusti tempi per scrivere un sistema di regole chiaro ed esaustivo, tenendo conto che al momento vi sono gravi e numerosi aspetti di criticità:

- confusione tra le fonti (D.lgs. 50/2016, alcuni articoli del D.lgs. 16/2006, parti del D.P.R. 207/2010, le linee guida ANAC, i decreti semplificativi, lo sblocca-cantieri, le procedure derogative per il PNRR);
- la spesa pubblica è contemporaneamente regolata anche da altri provvedimenti, quali la *spending review*, la centralizzazione della spesa e i decreti sui "Criteri minimi ambientali" che spingono verso scelte di politica industriale che non tengono conto della realtà imprenditoriale italiana caratterizzata da una dimensione di impresa micro e piccola, relegandola di fatto negli spazi del subappalto e del "lavoro povero".

Il codice dei contratti pubblici, infatti, è solo uno dei tasselli che concorrono a delineare il corretto svolgimento del mercato dei lavori pubblici;

- la delega di funzioni proprie della pubblica amministrazione a soggetti privati solo a causa delle inefficienze di parte della macchina pubblica: si veda ad esempio la scelta di

rilegittimare l'appalto integrato o il ricorso esasperato alle certificazioni di parte terza per la verifica dei requisiti;

- il pregiudizio nei confronti delle imprese che riporta la narrazione della corruzione e del malaffare come un fenomeno solamente imputabile al sistema imprenditoriale;
- l'impressione che il Legislatore attribuisca al Codice dei contratti pubblici funzioni diverse dal regolare il rapporto tra pubblico e privato con lo scopo di realizzare opere e offrire servizi ai cittadini, generando una complessità che imbriglia il "fare bene".

Ricordiamo in ultimo che la scelta di abrogare il previgente Regolamento in assenza delle norme di attuazione del Codice dei Contratti si è rivelata fallimentare, bloccando per anni gli appalti. Inoltre, il successivo ripensamento su tale scelta ha generato un grande lavoro, ma del nuovo Regolamento si sono perse le tracce, mentre si è avviato il processo di revisione del Codice attraverso la definizione della nuova legge delega al Governo per disciplinare la materia.

L'occasione diviene quindi utile per procedere a una sistematizzazione delle regole, differenziando il regolamento attuativo dedicato ai lavori pubblici da quello specifico per servizi e forniture.

Il provvedimento all'esame della Camera contiene i giusti principî e criteri di delega che possono consentire di superare le criticità sopra elencate attraverso l'organica revisione della normativa.

L'impatto sulle imprese della legge delega

Principî di delega contenuti nel testo presentato dal Governo

Confartigianato valuta positivamente i seguenti principî e criteri di delega contenuti nel disegno di legge presentato dal Governo, evidenziando comunque alcuni possibili miglioramenti:

- la **razionalizzazione** e la **riduzione delle norme** (art. 1, comma 1, lett. *a*)) attraverso le quali si prevede di adeguare la disciplina al diritto europeo, razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici e di risolvere le procedure di infrazione;
- la riduzione e la certezza dei tempi delle procedure di gara, la **digitalizzazione**, il rafforzamento delle competenze interne delle stazioni appaltanti e il superamento dell'albo dei Commissari, la riduzione degli oneri economici e amministrativi per gli operatori economici anche in termini di emanazione dei SAL e dei pagamenti (art. 1, comma 1, lett. *f*)).

Nel condividere quanto indicato nel principio di delega auspichiamo che si colga l'occasione per **eliminare l'anacronistica previsione dell'onere della pubblicazione dei bandi sui giornali con costo a carico dell'appaltatore** (rif. attuale art. 73, comma 4 del Codice dei contratti con cui si è assistito al ritorno della pubblicità sulla stampa in contraddizione con le indicazioni delle direttive comunitarie dopo 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 e successivamente reso cogente con la modifica al Codice dei contratti).

- La revisione e semplificazione della normativa per **favorire sistemi partecipativi effettivi** (art. 1, comma 1, lett. g)) che vorremmo fosse declinato in modo tale che il confronto con il territorio possa divenire occasione di inclusione effettiva delle micro e piccole imprese oltreché facilitare un virtuoso controllo sociale della prestazione della pubblica amministrazione.
- Positivo pure l'aver previsto un criterio di delega volto all'individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere ad **automatismi** nella valutazione delle offerte e tipizzazione dei casi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'offerta, tenendo conto anche della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali (art. 1, comma 1, lett. l)).

Il giudizio positivo si lega all'auspicio che così le stazioni appaltanti riducano il ricorso al criterio dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa (OEPV) che viene utilizzato come criterio selettivo delle imprese per risolvere la stortura introdotta nel mercato dalla Linea Guida n. 4 dell'ANAC che ha generato un irrisolto problema di sovraffollamento delle gare.

- Si ritiene, infine, positiva l'individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori (art. 1, comma 1, lett. r)) con l'auspicio, da parte nostra, che venga limitato l'uso dell'appalto integrato. Il sistema produttivo aveva, infatti, accolto con grande favore la previgente previsione normativa che imponeva alle stazioni appaltanti di affidare gli appalti in base al progetto esecutivo, scelta che avrebbe potuto portare grandi vantaggi a tutti gli attori della filiera. Purtroppo, ancora una volta, le carenze della pubblica amministrazione hanno imposto un dietrofront rispetto a questa scelta di normalità.

Principi di delega introdotti durante l'esame al Senato

Nell'ambito della discussione del disegno di legge delega che si è svolta al Senato, Confartigianato ha apprezzato l'inserimento e l'accoglimento di diverse istanze espresse dalla nostra Organizzazione e che si ritrovano nei seguenti punti, rispetto ai quali si segnalano anche alcuni aspetti ancora rivedibili:

- **Semplificazioni nel sottosoglia** (art. 1, comma 1, lett. c)) con l'obiettivo di semplificazione nella disciplina degli appalti con importi sotto le soglie di rilevanza europea, nel rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità e della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali: apprezziamo in particolar modo che è stata esplicitata la previsione "al fine di

favorire la partecipazione da parte delle micro e piccole imprese, della possibilità di procedere alla suddivisione degli appalti in lotti sulla base di criteri qualitativi o quantitativi, nonché del divieto di accorpamento artificioso dei lotti, in coerenza con i principî dello Small Business Act, di cui alla comunicazione della Commissione europea (COM(2008) 394 definitivo), del 25 giugno 2008, anche al fine di valorizzare le imprese di prossimità". Tale principio è di fondamentale importanza per difendere il tessuto produttivo del territorio. Questa attenzione alla prossimità rappresenta anche una assicurazione per la stazione appaltante che potrebbe facilmente accedere a una sorta di *rating* reputazionale e soprattutto avere prestazioni migliori in termini di efficacia di risposta negli appalti di manutenzione.

In merito al principio di divisione degli appalti in lotti funzionali e prestazionali evidenziamo che finora ciò non è avvenuto ma è una previsione necessaria per poter garantire l'esecuzione di tutte le opere. Tale indicazione esplicita diviene indispensabile per mitigare il rischio di ricorrere ai mega-appalti con conseguente concentrazione di gran parte delle risorse del PNRR in pochi *player*.

- **Divieto di sorteggio** (art. 1, comma 1, lett. *d*) – Si apprezza l'accoglimento del principio di delega che introduce il divieto di sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi a causa del quale per molti operatori economici era preclusa anche solo la possibilità di partecipazione seria e qualificata negando nei fatti la finalità che perseguiva la riforma normativa.
- **CAM differenziati per importi e tipologie di appalto e valorizzati economicamente** (art. 1, comma 1, lett. *e*) – Si tratta di un principio di delega estremamente importante poiché riporta, nel giusto alveo, il ruolo delle diverse figure che concorrono all'appalto, con particolare riferimento a chi è demandata la progettazione dell'intervento che, fin dalla fase iniziale, dovrà impostare l'ideazione dell'opera tenendo conto degli elementi di prestazione e dell'impatto ambientale.
- **Semplificazione**, in linea con le richieste confederali, **delle procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali**, nonché in **innovazione e ricerca**, anche al fine di conseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, e di incrementare il grado di ecosostenibilità degli investimenti pubblici e delle attività economiche secondo i criteri di cui al regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020; previsione di misure volte a garantire il rispetto dei **criteri di responsabilità energetica e ambientale** nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi, da rispettare obbligatoriamente, differenziati per tipologie e importi di appalto e valorizzati economicamente nelle procedure di affidamento, e l'introduzione di sistemi di rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali; in seguito all'emanazione di nuovi decreti ministeriali in materia di criteri ambientali minimi, previsione di un periodo transitorio con tempi congrui per l'avvio della relativa applicazione.

- **Revisione dei Prezzi** – (art. 1, comma 1, lett. f))
Esprimiamo un parere favorevole rispetto all’aver previsto l’obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, di un regime di revisione dei prezzi. In merito sarà necessario stabilire i criteri e le modalità per corrispondere tempestivamente alle oscillazioni dei prezzi di mercato delle materie prime che stanno attualmente generando gravi sofferenze finanziarie alle imprese. Allo stato attuale non essendoci né un criterio né una revisione periodica e tempestiva dei prezzi di un paniere completo dei materiali si riscontra la difficoltà operativa e il conseguente arresto nell’esecuzione dei lavori con ritardi nelle consegne delle opere pubbliche anche già finanziate.
- Esprimiamo parere positivo per la nuova lettera i) che valorizza la **digitalizzazione e l’informatizzazione delle procedure** attraverso la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell’operatore economico che auspichiamo possa finalmente permettere di cogliere il principio di semplificazione documentale a carico delle imprese.
- In merito al principio di delega (art. 1, comma 1, lett. l)) *“razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione, al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe, individuando le fattispecie che configurano l’illecito professionale”* evidenziamo come l’esperienza maturata negli anni di vigenza del nuovo Codice dei contratti pubblici suggerisce di contenere, in generale, la discrezionalità concessa alle stazioni appaltanti. L’oggettiva complessità della materia, a nostro avviso, imporrebbe una disciplina tassativa capace di favorire anche una maggiore speditezza nel processo amministrativo e riduzione del contenzioso. Oltre al caso dell’*“illecito professionale”* a nostro avviso sarebbe necessario sostenere il principio secondo il quale la causa di esclusione si verifica quando vi è l’espressione del primo grado di giudizio e non al verificarsi di un provvedimento di rinvio a giudizio.
- Positivo il principio di delega che prevede una revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, valorizzando criteri di verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, tecniche e professionali al fine di favorire le imprese reali in luogo delle scatole vuote.
L’istanza delle imprese, soprattutto micro e piccole, è di una revisione del sistema, in termini semplificativi finalizzata ad alleggerirne i costi (diretti e indiretti).
- Altrettanto apprezzato il principio che recepisce l’istanza di scorporare i costi della manodopera e della sicurezza dagli importi assoggettati a ribasso. In merito a ciò segnaliamo anche in questa sede che negli anni di vigenza del D.lgs. 50/2016 è stata chiesta una revisione normativa al codice negli articoli 23, commi 16 e 97, comma 5 lettera d) tesa a rendere pubbliche, attraverso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le **tabelle del**

costo del lavoro elaborate sulla base dei valori economici definiti dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro di settore sottoscritti dalle Organizzazioni Datoriali e Sindacali comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, nel rispetto degli articoli 18 e 39 della Costituzione che riconoscono la libertà associativa e la libertà sindacale.

- Infine, apprezziamo l’inserimento del principio di delega volto a semplificare le procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti del corrispettivo contrattuale, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico delle imprese.

Conclusioni

Confartigianato ritiene che sia maturo il tempo per scrivere il nuovo codice dei contratti pubblici e affrontare alcune scelte che privilegino la possibilità di valorizzare le imprese fattive del sistema produttivo nazionale, salvaguardando le numerose eccellenze.

Auspichiamo che le politiche di tagli e risparmi sulle inefficienze non portino a una eccessiva centralizzazione e aggregazione degli importi che limiterebbero la concorrenza e la qualità dei servizi resi ai cittadini.

La centralizzazione e l’aggregazione, purtroppo, non colpiscono e non correggono la patologia ma, anzi, generano un impoverimento generale poiché le risorse vengono intercettate e non ricadono sul tessuto produttivo reale.

È necessario che le opportunità fornite dalle risorse di PNRR siano valorizzate per perseguire una ripresa diffusa.

Il nuovo Codice dei contratti dovrà essere lo strumento privilegiato per fare ciò, ma sarà necessario operare una semplificazione prima del pensiero e poi del processo.

Infatti, affinché il PNRR espliciti tutto il proprio effetto nella ripresa dell’economia del Paese, sarà necessario valorizzare il patrimonio immateriale delle imprese, consapevoli che la resilienza è una capacità che non si impone ma che è tipica delle micro e piccole imprese. Attraverso il rispetto della struttura imprenditoriale delle imprese caratterizzanti il sistema produttivo italiano, si potrà sperare in una ripresa e in un rilancio.

Per queste ragioni, in conclusione, **Confartigianato Imprese auspica una rapida approvazione del testo di Legge Delega presentato dal Governo, come modificato dalla discussione in Senato**, che contiene, sapientemente, la valorizzazione del principio di prossimità tra l’appalto da eseguire e le imprese esecutrici e la valorizzazione degli investimenti per innalzare la competenza delle Stazioni Appaltanti, fondamentale per permettere l’attuazione piena e corretta del Codice e favorire la possibilità di far lavorare una più ampia platea di imprese così da generare un rilancio diffuso e realizzare opere utili e durevoli.