



XIX Legislatura

Camera dei Deputati

VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

30 gennaio 2023

*** * ***

Senato della Repubblica

**8ª Commissione (Ambiente, transizione ecologica, energia,
lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica)**

31 gennaio 2023

Documento di osservazioni e proposte

**Audizione informale nell'ambito dell'esame dello schema di
decreto legislativo recante Codice dei contratti pubblici**

(A.G. 19)

Sommario

Premessa	3
Principi digitalizzazione e trasparenza	5
Osservazioni	6
1. Inclusione delle micro e piccole imprese	7
2. Sotto soglia comunitario	8
3. Criteri di aggiudicazione e offerte anomale	9
4. Revisione prezzi	10
5. Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza	10
6. Qualificazione degli operatori economici	11
7. Raggruppamenti temporanei e consorzi di operatori economici	12
8. Subappalto	14
9. Appalto integrato	14
10. Requisiti per l'esecuzione dell'appalto	15
11. Restauro dei beni culturali	15
12. Criteri ambientali minimi	16
13. Cabina di regia	17

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato e CNA di fornire il proprio contributo in merito alla discussione sullo schema di decreto legislativo recante Codice dei contratti pubblici.

Premessa

Il settore dei Contratti pubblici è di straordinaria importanza per l'economia del Paese e per esprimere compiutamente tutte le sue potenzialità è necessario che si delinei un sistema di regole chiare, stabili e di facile applicazione.

Purtroppo, nel 2016, l'occasione di innovare, regolare e semplificare il contesto normativo non è stata colta e l'agognata razionalizzazione si è rivelata un'occasione mancata. Inoltre, alcune scelte hanno generato una situazione talmente confusa, da giustificare numerosi interventi di correzione e modifica in corso d'opera.

Per cogliere nel segno, a nostro avviso, si deve trovare finalmente il coraggio di lavorare a un codice che disciplini la "fisiologia" degli appalti di opere, servizi e forniture e che non insegua e rincorra, in astratto, la patologia, nell'errata convinzione di prevenire il crimine e la corruzione, ma con l'effetto, quasi sempre, di ingessare il mercato e dare, attraverso le pieghe di interpretazioni controverse, ragione a quella stessa criminalità che si è tentato invano di contrastare. Straordinaria occasione che la riforma del 2016 non ha saputo cogliere, generando inutili danni e traumi a tutto il settore produttivo.

Presupposti che sembrano essersi riprodotti ora che ci accingiamo a varare un nuovo Codice dei contratti pubblici!

Il 30 giugno 2022 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha, infatti, comunicato l'affidamento al Consiglio di Stato della formulazione del progetto di nuovo Codice dei contratti pubblici, ai sensi del comma 4 dell'art. 1 della legge n. 78 del 21 giugno 2022, ricordando, nelle premesse, che l'approvazione di questa riforma costituisce un importante obiettivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Nella formulazione del testo, i principi fondamentali a cui il Consiglio di Stato si è ispirato, tutti condivisibili, attengono: 1) alla necessità di “conservare – verificandone preventivamente il positivo impatto – le norme del Codice vigente che, in sede applicativa, hanno dato buona prova di sé; 2) alla opportunità di accompagnare il Codice con una relazione che si propone come un vero e proprio manuale operativo per l’uso stesso del nuovo Codice, comprendendo in sé anche la funzione di indirizzo per l’attuazione, sinora esercitata attraverso l’emanazione di “linee guida non vincolanti”; 3) alla scelta di rendere il Codice un *corpus* normativo “auto-applicativo”, mettendo a disposizione dell’interprete l’intera disciplina utilizzando, come tecnica legislativa, l’innovativo meccanismo di una delegificazione accompagnata da allegati al Codice, che presentano disposizioni attuative di natura regolamentare, a regime.

Si tratta di una scelta coraggiosamente in controtendenza e in discontinuità, sia rispetto all’originario impianto della normativa sulle opere pubbliche, composta da Codice e Regolamento attuativo, sia rispetto al Codice vigente, che aveva puntato tutto sulla cosiddetta “soft-law”, strumento probabilmente interessante, ma che non ha trovato nel nostro Paese l’*habitat* adeguato ad attecchire.

Altro elemento positivo di innovazione è il compiuto tentativo di dare un “significato effettivo” ad alcune “parole chiave”, spesso utilizzate in tema di contratti pubblici, ma di difficile implementazione:

- si è fatto leva sulla semplificazione, intesa come elevazione del livello di discrezionalità delle amministrazioni pubbliche;
- è stato rimosso l’effetto di “*goldplating*” e di appesantimento nazionale, rispetto ai testi della normativa comunitaria;
- il rafforzamento della prevenzione del “rischio corruzione” attraverso un più ampio ricorso a digitalizzazione, trasparenza e qualificazione;
- l’accelerazione, intesa come massima velocizzazione delle procedure, da intendersi non solo “sulla carta”, ma con riferimento preciso alla effettiva “fattibilità” dei processi amministrativi, con riferimento alla certezza nei tempi di affidamento, esecuzione e pagamenti alle imprese;

- la digitalizzazione completa delle procedure e la interoperabilità delle piattaforme, secondo il principio dell'*once only*, ossia dell'unicità dell'invio di dati, documenti e informazioni alle stazioni appaltanti;
- la tutela, dando piena attuazione alla delega a protezione dei lavoratori (tramite clausole sociali, valorizzazione dei CCNL e lotta ai "contratti pirata") e delle imprese (per esempio, in tema di rinegoziazione e revisione prezzi, o di suddivisione in lotti).

Sebbene, pertanto, appaia certamente apprezzabile lo sforzo di razionalizzazione e semplificazione, – al di là del numero di pagine dell'intero *corpus* normativo – forse sarebbe necessario, prima dell'entrata in vigore del testo, un momento di confronto con le stazioni appaltanti e gli operatori del mercato, mancato del tutto nella fase di redazione, al di là dei momenti di formale e troppo rapida consultazione. È infatti necessaria una maggiore attenzione alle istanze espresse dal mercato, per convergere su un *corpus* normativo veramente "sentito" dalle parti coinvolte, in grado di regolare stabilmente il rapporto contrattuale tra stazioni appaltanti e imprese.

Inoltre, le novità, anche formali, contenute nel Codice necessiteranno, comunque, di un tempo congruo per essere lette e assimilate da tutti gli attori interessati. Sia per gli operatori economici e, ancor di più, per il personale delle stazioni appaltanti, sarà necessario prevedere un periodo in cui formare adeguatamente il personale e contenere gli effetti dello *shock* normativo che potrebbe derivare da una repentina entrata in vigore della nuova disciplina.

Crediamo che, tenuto conto della necessità di non rallentare le procedure in corso e, in generale, l'attuazione degli investimenti PNRR, sarebbe auspicabile che l'efficacia delle disposizioni del nuovo Codice entrassero in vigore non prima del 1° gennaio 2024.

Principi digitalizzazione e trasparenza

Un'attenzione particolare va riservata ai principi di digitalizzazione e trasparenza nei contratti pubblici, che rendono non più rinviabile una professionalizzazione delle stazioni appaltanti.

Invero, il comportamento delle stazioni appaltanti sul territorio italiano è diverso e variegato. Una volta su tre la procedura di appalto è ancora cartacea o conserva aspetti cartacei in qualche fase, tanto è vero che non può dirsi quasi mai digitalizzato l'intero ciclo di vita dell'appalto.

Realtà nelle quali le piattaforme telematiche funzionano e rendono accessibili tutti i dati dell'appalto e dell'aggiudicazione si affiancano a modelli gattopardeschi nei quali si richiede la sigillatura in ceralacca dei due lembi della busta per non manomettere l'offerta e i documenti cartacei si traducono in digitale. In un'era in cui le comunicazioni sono garantite dalla tecnologia *blockchain* non ci possiamo permettere di bloccare decine di opere pubbliche a causa di un sigillo apposto male. Quanto alla trasparenza, si assiste a una forte asimmetria informativa tra stazioni appaltanti e operatori economici. Manca una piena comparabilità tra dati, perché molti di questi non sono accessibili. Molti dati non vengono pubblicati (ad esempio sulla pubblicazione della documentazione di gara, sulla data di aggiudicazione, sul ribasso aggiudicato e sulla tipologia di concorrenti che presentano le offerte oltre che sulla quantità di offerte pervenute).

Oppure, quando questi ultimi sono accessibili, vengono richiesti in modo differente dalle stazioni appaltanti. Pertanto, è necessario un coordinamento a livello centrale che tenda all'uniformità dei comportamenti delle stazioni appaltanti per garantire agli operatori chiarezza e semplicità nella procedura di affidamento.

Sarebbe quindi auspicabile elaborare ulteriori modelli *standard* per la raccolta dei dati, stabilire un numero massimo di allegati consentiti, e costituire un bando tipo anche per le procedure sotto soglia.

È necessario un approccio strategico che non soffochi le imprese e le stazioni appaltanti in troppi vincoli e retaggi del passato, ma che al contrario sfrutti le tecnologie per creare *standard* uniformi che accrescano la competitività del Paese.

Trasparenza che non vuol dire un controllo a tutti i costi sul cattivo operato dell'amministrazione, bensì una conoscenza delle prassi in modo da armonizzare quelle migliori e abbandonare quelle più obsolete.

Osservazioni

In termini generali, Confartigianato Imprese e CNA hanno condiviso i principi declinati nella legge delega. In particolare, di seguito, i punti più immediatamente rilevanti.

1. Inclusione delle micro e piccole imprese

Tra quei principi, uno tra quelli che ci stava particolarmente a cuore era quello in cui veniva auspicata una effettiva inclusione del sistema dell'impresa diffusa, soprattutto nell'ambito di una relazione virtuosa con le comunità locali, in una logica di prossimità legata alla reputazione delle aziende sul territorio stesso.

La lettura del testo in discussione sembra aver depotenziato il principio di "assicurare l'apertura alla concorrenza e al confronto competitivo fra gli operatori economici con particolare riferimento alle micro, piccole e medie imprese", principio che sancisce l'inclusione delle microimprese e ne sottolinea anche l'importanza sociale ed economica innovando una narrazione che, finora, sottolineando le dimensioni aziendali, ne auspicava piuttosto la trasformazione in grandi.

D'altra parte, la valorizzazione delle micro e piccole imprese era un principio molto positivo già presente nella legge n. 11 del 2016, che purtroppo non è stato effettivamente agito o reso operativo con il d.lgs. 50/2016 attualmente vigente.

Confartigianato e CNA continuano a ritenere, invece, che, al fine di valorizzare le imprese micro e piccole, debba con decisione operarsi:

a) una **suddivisione degli appalti in lotti funzionali e prestazionali.**

La suddivisione in lotti così come tipizzata nel testo in commento non è efficace, in quanto la realtà fattuale ci dimostra che la maggior parte dei bandi non viene frazionata e che per la gran parte le stazioni appaltanti non motivano la scelta di procedere con un lotto unitario, o ancora, laddove presente, la motivazione risulta un mero adempimento di carattere formale.

Molto spesso, la suddivisione in lotti viene sacrificata in virtù di un ipotetico risparmio, ma l'obiettivo di contenere la spesa pubblica deve essere accompagnato dalla volontà di rendere gli appalti più accessibili a tutte le categorie di imprese, individuando soluzioni normative che rendano la suddivisione in lotti pressoché obbligatoria;

b) la **valorizzazione della prossimità territoriale per le imprese** che abbiano la sede legale e operativa nel luogo di esecuzione dell'appalto. Si tratta di un principio di delega già presente anche nella legge delega n.11 del 2016 (in osservanza ai principi di cui all'art. 18 della Direttiva 24/2014, relativamente all'integrazione degli aspetti ambientali negli appalti) che in questi sei anni non solo non è stato attuato ma non è stato neanche declinato normativamente.

Crediamo sia necessario definire la “prossimità territoriale” soprattutto per quei contratti di importo inferiore alla soglia di interesse comunitario, per i quali, tenuto conto della natura dell’appalto (es. lavori, servizi di manutenzione, e altri servizi in cui assumono rilevanza i costi organizzativi legati allo spostamento e alla distanza territoriale), la distanza dal luogo di esecuzione inciderebbe sulle spese generali in modo significativo.

La delimitazione dell’ambito territoriale, in base alla sede legale e/o operativa dell’impresa, potrebbe essere valutato in maniera proporzionale al valore dell’appalto tenuto conto del luogo di esecuzione del contratto sulla base dei livelli territoriali, come definiti dall’art. 114 Cost., con gli opportuni temperamenti determinati dal luogo geografico di esecuzione del contratto.

Per una più efficace applicazione di questo principio, si osserva che sarebbe opportuno inserire, all’interno dell’Anagrafe degli operatori economici istituita presso l’ANAC, ai sensi dell’art. 31 del Codice in esame, un criterio di ricerca che faciliti l’individuazione delle imprese più vicine al luogo di esecuzione dell’appalto.

2. Sotto soglia comunitario

Quanto al sotto soglia europeo, nel nuovo testo è previsto un aumento del tetto sotto il quale è possibile affidare direttamente i lavori.

Il Governo ha preso la decisione di adottare in modo stabile le soglie previste per l’affidamento diretto e per le procedure negoziate nel cosiddetto decreto “semplificazioni” di 500mila euro.

Secondo gli ultimi rilevamenti effettuati dall’ANAC, le procedure aperte indette nel 2021 sono state circa il 18,5% delle totali, mentre nel 37,1% e nel 37,6% dei casi (per un totale di 74,7%) le stazioni appaltanti sono ricorse rispettivamente a procedure negoziate senza pubblicazione del bando e all’affidamento diretto.

Secondo le ultime stime dell’ANAC si fa ricorso alla gara 4 volte su 10. Negli altri casi si utilizza la procedura negoziata o l’affidamento diretto. Ciò pone, nell’ottica di una organica riscrittura del Codice degli appalti, una riflessione relativa al bilanciamento tra il progressivo abbandono del regime derogatorio di affidamento degli appalti e l’esigenza di rendere più inclusivo per le piccole imprese il sistema del *procurement*. Evidenziamo, infatti, che in valori assoluti i volumi degli importi di gara sono largamente prevalenti rispetto a quelli degli affidamenti diretti.

In ogni caso, pur condividendo la scelta di aumentare la soglia dell'affidamento diretto, riteniamo opportuno che questa sia accompagnata da meccanismi di rotazione degli operatori che garantiscono la piena trasparenza della procedura.

3. Criteri di aggiudicazione e offerte anomale

In merito ai criteri di aggiudicazione proponiamo di reinserire la previsione normativa contenuta nel previgente Codice (comma 13 dell'articolo 95) che, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi fondamentali della contrattualistica pubblica (parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità), prevedeva la facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di indicare nei bandi di gara, negli avvisi o negli inviti criteri premiali volti ad agevolare la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e delle imprese di nuova costituzione alle procedure di affidamento. Individuando, altresì, laddove necessari, l'inserimento di meccanismi compensativi per le micro e piccole imprese, che potevano permettere la parità di trattamento degli operatori economici.

In materia di offerte anormalmente basse, suggeriamo una più approfondita riflessione sulla parte relativa alla revisione di quanto previsto dall'articolo 23, co. 16, ripreso nell'attuale bozza di testo all'articolo 41, co. 12, relativamente a cui è importante che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali pubblici le tabelle del costo del lavoro elaborate sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva facendo riferimento a tutti i contratti di comparto e non soltanto a quello dell'industria, prendendo a riferimento, per quanto di nostro o più diretto interesse, anche quello del comparto artigiano, sempre nel rispetto del consueto principio della maggiore rappresentatività comparata dei contratti. Al momento, infatti, le tabelle sono predisposte solo sulla base dei contratti dell'industria, condizione che si pone in contrasto con i principi di libertà e pluralismo sindacale garantiti dall'art. 39 della Costituzione. Sarebbe pertanto auspicabile fare riferimento non già, genericamente, alla "contrattazione collettiva nazionale", ma invece ai "contratti collettivi nazionali di lavoro da ciascun comparto produttivo sottoscritti". In proposito si segnala anche la criticità introdotta con l'obbligo per le stazioni appaltanti di individuare il CCNL di settore applicabile a ogni singolo appalto. Stante la complessità della materia, tale obbligo potrebbe gravare eccessivamente sui tempi della procedura e comportare un possibile incremento del contenzioso sia nella fase ad evidenza pubblica sia in fase di esecuzione del contratto.

Con riferimento, invece, ai metodi di calcolo della soglia di anomalia per l'esclusione automatica delle offerte delle gare aggiudicate con il minor prezzo, riteniamo preferibile il metodo B contenuto nell'allegato II.2, che meglio contiene i rischi di progressione in aumento del valore dei bandi.

4. Revisione prezzi

In materia di revisione prezzi, l'attuale previsione contenuta nella proposta predisposta dal Consiglio di Stato appare sicuramente migliorativa rispetto al testo del precedente Codice. La nostra preoccupazione, in tale ambito, è la garanzia che i tempi per la revisione dei prezzi siano congrui e i termini per le compensazioni certi e rapidi.

Riteniamo altresì importante che, tra i motivi che possono contribuire alla revisione dei prezzi, sia contemplata anche la variazione del costo del lavoro. A tal fine sarebbe necessario prevedere, a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, un tempestivo aggiornamento delle tabelle ministeriali rispetto alla contrattazione di riferimento.

5. Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza

Abbiamo più volte avuto modo di mettere in evidenza, in materia di appalti, come le logiche di contenimento della spesa pubblica si mettano spesso in contrasto con l'esigenza di qualificazione della esecuzione delle opere e di qualità delle forniture, soprattutto in considerazione della scarsa abitudine delle stazioni appaltanti nell'andare a discriminare le scelte sulla base del rapporto qualità/prezzo, piuttosto che delle condizioni di minor prezzo. Ciò avviene perché le stesse stazioni appaltanti non possiedono un adeguato livello di qualificazione che consenta loro di operare secondo criteri di valutazione sostanziale.

Riteniamo, pertanto, che quanto stabilito in materia tra i principi di delega sia di fondamentale importanza e dovrebbe tendere a garantire la spendita corretta delle risorse pubbliche e la valorizzazione della qualità contrattuale, al fine di favorire non soltanto la minore spesa pubblica, quanto l'auspicato positivo effetto degli investimenti pubblici sull'economia.

Riteniamo, altresì, necessario che il principio della competenza non debba rimanere una mera affermazione di principio, ma debba formare oggetto di una pratica diffusa a favore di tutto il personale della pubblica amministrazione.

A tal fine auspichiamo la predisposizione di specifici percorsi formativi generalizzati che coinvolgano anche i piccoli Comuni e che, di questi, siano monitorate le ricadute pratiche, soprattutto in termini di efficacia.

Soltanto dopo un processo di adeguata qualificazione delle persone, allora, riteniamo possa procedersi con la pratica degli accorpamenti delle stazioni appaltanti, che dovrebbe avvenire, a nostro avviso, promuovendo l'aggregazione spontanea e sulla base del criterio di competenza tecnica, piuttosto che attraverso la progressiva riduzione delle realtà operanti per mera razionalizzazione/riduzione della spesa.

Dal nostro osservatorio, per la cattiva esperienza maturata in alcuni territori a seguito dell'introduzione delle Centrali Uniche di Committenza (CUC), ci permettiamo di suggerire estrema cautela nell'accorpamento e nella riorganizzazione delle stazioni appaltanti. Fino ad ora, infatti, ciò che è stato fatto ha avuto un impatto fortemente negativo negli ambiti sociali e produttivi investiti dalle CUC, determinando un blocco delle procedure che si è protratto per diversi anni prima di raggiungere un livello accettabile di normalizzazione. In definitiva, pur condividendo il principio di "spinta" all'aggregazione delle stazioni appaltanti, come criterio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, riteniamo tuttavia necessario mantenere comunque vive le specificità dei singoli territori, laddove esempio di virtuosa operatività.

6. Qualificazione degli operatori economici

Confartigianato e CNA condividono la proposta di revisione e semplificazione del sistema di qualificazione degli operatori economici, in ragione della valorizzazione e di verifica sostanziale delle capacità tecniche e realizzative degli stessi, sulla base di quanto previsto dalla legge delega.

A questo proposito, si ritiene che, in un'ottica di semplificazione, in sede di attuazione della delega possa essere confermato, in linea generale, l'impianto complessivo dell'attuale sistema delle SOA per il settore dei lavori per classifiche e importi. Riteniamo, al contempo, che questo sia un tema molto delicato relativamente al quale appare auspicabile un confronto diretto con gli operatori per cogliere gli obiettivi previsti dalla legge delega.

Per quanto ci riguarda vogliamo evidenziare che il sistema delle SOA debba fare riferimento esclusivamente agli appalti di opere, senza estendersi al settore dei servizi e forniture per il quale andrebbe mantenuto il sistema attuale di verifica dei requisiti tecnico-professionali, anche tenendo conto delle leggi di settore. Inoltre, a nostro avviso, dovrebbe essere definitivamente superato il

sistema del *“rating d’impresa”*, innovazione prevista dal d.lgs. n. 50/2016, sin da subito apparsa foriera di problematiche e difficoltà applicative e di scarsa praticabilità e, di fatto, rimasto sulla carta e che oggi appare riproposto nell’articolo 109 *“Reputazione dell’impresa”* sebbene non appaia essere tra i criteri di delega.

Per quanto riguarda la possibilità della revisione dell’attuale sistema di qualificazione riteniamo importante tener conto delle innovazioni introdotte, nel mercato, dalla recente tornata di contrattazione collettiva. A titolo di esempio, nel nuovo contratto dell’edilizia per l’artigianato, è stata introdotta una nuova figura di riferimento aziendale in capo al titolare/socio dell’impresa, in virtù della sua esperienza maturata in azienda. Tale figura, denominata Mastro Formatore Artigiano, è fondata sul possesso di requisiti che potrebbero ben essere ripresi quali elementi di qualificazione sostanziale (anzianità di iscrizione in Camera di Commercio, capacità tecnica, disponibilità di attrezzature, regolarità contributiva, organizzazione aziendale) e potrebbero essere mutuati in un nuovo sistema di qualificazione: in tal senso, il Mastro Formatore Artigiano potrebbe essere alternativo al responsabile tecnico.

Per quanto attiene più specificamente al tema delle SOA, vanno sicuramente approfonditi alcuni temi caldi tra i quali, a mero a titolo di esempio, possiamo richiamare i costi dell’attestazione, la verifica triennale, i lavori da portare per il mantenimento dell’attestazione, la riorganizzazione e attualizzazione delle categorie, l’avvalimento.

Da ultimo, nel capitolo in questione, le criticità che rileviamo nella formulazione del testo attengono in particolare all’estensione del sistema di qualificazione ai servizi e alle forniture, –per la quale esprimiamo la nostra preoccupazione. Crediamo che, oltre a rappresentare a nostro avviso un eccesso di delega, comporterebbe ulteriori costi alle imprese, senza garantire – al contempo – una maggiore qualificazione degli operatori. Nei servizi, specie nel settore pulizie e sanificazione, riteniamo semmai che sia importante salvaguardare il meccanismo di suddivisione in lotti, per consentire un adeguato funzionamento del mercato affetto da una eccessiva concentrazione degli appalti. Ciò favorirebbe una maggiore concorrenza tra le imprese, consentendo altresì alle aziende di minori dimensioni un accesso al mercato ad oggi precluso.

7. Raggruppamenti temporanei e consorzi di operatori economici

Al fine di favorire l’inclusione delle micro e piccole imprese nel mercato pubblico, è sicuramente necessario favorirne l’aggregazione. In particolare, appare certamente necessario inserire nella

previsione normativa anche le Reti di Imprese intervenendo, in particolare, all'art. 65, co.2, lettera g) con l'inserimento, all'inizio, delle parole "le reti e", poiché nella formulazione attuale si disciplinano unicamente le aggregazioni di secondo livello.

È altresì necessario prevedere forme di facilitazione alla partecipazione al mercato degli appalti delle diverse forme di aggregazione degli operatori economici, superando le criticità che accompagnano i consorzi artigiani.

Questi ultimi nel testo all'esame delle Camere sono stati assimilati ai consorzi stabili. Tuttavia, è necessario collocarli correttamente assimilandoli ai consorzi cooperativi e non a quelli stabili.

Ciò in base proprio alla natura giuridica di tali figure consortili, invero all'autonomia soggettiva che li caratterizza, in quanto dotati di autonoma personalità giuridica. È il consorzio, quindi, che partecipa alle gare, e non già i consorziati che lo compongono. È, pertanto, il consorzio che deve possedere i requisiti e che deve essere sottoposto alla verifica in ordine al possesso degli stessi.

Sebbene quando prendono parte ad una gara o eseguono un contratto il consorzio artigiano, il consorzio cooperativo e quello stabile si qualificano come soggetto singolo alla stregua di un operatore individuale, il modo in cui acquisiscono l'attestazione SOA e, più in generale, i requisiti organizzativi e finanziari necessari per concorrere alle gare di appalto è totalmente differente.

Il conseguimento dell'attestazione in capo al consorzio stabile avviene per sommatoria delle categorie e delle relative classifiche SOA possedute dalle imprese che si uniscono in consorzio, tanto è vero che tutti gli operatori devono necessariamente essere in possesso di attestazione di qualificazione affinché possano costituire il consorzio stabile. Di conseguenza qualsiasi modificazione soggettiva della compagine consortile sortisce inevitabilmente i suoi effetti anche sui requisiti di qualificazione del consorzio.

Diversa, invece, è l'origine della capacità tecnico-finanziaria dei consorzi tra imprese artigiane e dei consorzi tra cooperative, che sussiste autonomamente in capo al consorzio a prescindere dai singoli requisiti delle imprese consorziate. Tanto è vero che le eventuali variazioni soggettive che interessano la compagine sociale non hanno alcun impatto sulla qualificazione del consorzio, né sul fatto che queste dispongano o meno di attestazione SOA. Tale connotato non viene meno neppure nella estrema ipotesi di abbandono diffuso del consorzio da parte degli operatori.

8. Subappalto

In ordine tema del subappalto, pur consapevoli dell'orientamento della Commissione europea, preme sottolineare come l'eliminazione di ogni limite rischi di premiare imprese prive di capacità organizzativa, che traslano sulle imprese più piccole responsabilità e oneri di cui dovrebbe farsi carico direttamente l'impresa aggiudicataria. Di fatto si relega il mondo della micro e della piccola impresa a un ruolo di subalternità rispetto alle poche grandi imprese presenti, prive di effettiva capacità realizzativa.

Questa scelta provocherà, altresì, una eccessiva frammentazione dei cicli produttivi, un incentivo alla nascita di società c.d. scatole vuote senza dipendenti che prenderanno in appalto lavori pubblici, per poi subappaltare la commessa ad altre, che subappalteranno a loro volta, ancora e ancora in una catena senza fine. Senza dimenticare che tale sistema è difficile da controllare per gli organi a ciò deputati e può aumentare le zone grigie che accompagnano da sempre gli appalti pubblici.

Pertanto, si ritiene opportuno reintrodurre limiti al ricorso al subappalto, almeno nell'ambito del sotto-soglia, con particolare riferimento agli appalti di minor valore, poiché obbligano l'impresa appaltatrice ad avere al proprio interno le risorse per eseguire la maggioranza della propria attività caratteristica, consentendo di ricorrere a risorse esterne solo per quelle attività che possono presentare caratteristiche di specialità.

Peraltro, come attestato dalle pronunce del Consiglio di Stato, sez. V, nn. 8101/2020 e 389/2021, nonché dal TAR Lazio, sez. III-ter, n. 1575/2020, al di sotto delle soglie comunitarie, è possibile che il legislatore nazionale introduca limiti alla facoltà degli appaltatori di ricorrere al subappalto e tali limiti possano farsi più stringenti ove ci si allontani da tali soglie.

Permane, altresì, l'esigenza di reintrodurre la previsione secondo cui il subappaltatore debba applicare gli stessi prezzi risultanti dall'aggiudicazione con un ribasso non superiore al 20%.

Ci si permette, inoltre, di sottolineare che favorire la partecipazione delle piccole imprese locali significa innanzitutto tutelare l'insediamento delle attività economiche diffuse sul territorio, ma anche assicurare quella vicinanza tra fornitore e pubblica amministrazione che agevola gli interventi di manutenzione e assistenza e accelera la realizzazione dei servizi e dei lavori.

9. Appalto integrato

Con riferimento alla previsione dell'appalto integrato auspichiamo che questa tipologia di appalto venga utilizzata per la realizzazione di opere complesse e innovative, al contrario potrebbe

penalizzare le piccole imprese sia in termini di barriere all'accesso, a causa di importi elevati, sia di competenze richieste per la partecipazione alla gara.

10. Requisiti per l'esecuzione dell'appalto

Nella bozza di testo predisposta dal Consiglio di Stato si introduce, attraverso l'articolo 113, la possibilità per le stazioni appaltanti di richiedere requisiti particolari per l'esecuzione del contratto. Tale previsione appare critica poiché si rimette alle stazioni appaltanti la pericolosa discrezionalità di scegliere, arbitrariamente, condizioni non codificate che potrebbero alterare il confronto competitivo.

11. Restauro dei beni culturali

L'attuale riforma del Codice Appalti deve essere un'occasione per attuare una reale tutela per il settore del Restauro, con norme specifiche e mirate, per le quali si ritiene fondamentale un maggior coinvolgimento degli operatori economici. Manca infatti una definizione del ruolo del restauratore nell'ambito del mercato degli appalti pubblici di fronte alle novità legislative emerse dopo la pubblicazione dell'elenco unico dei Restauratori di BBCC e rispetto all'esercizio abusivo della professione così come espresso nel Codice dei Beni Culturali (2018 fine periodo transitorio della legge) e ribadito nel Codice penale dei BBCC (marzo 2022).

Per quanto attiene al ruolo delle micro e piccole imprese, molto presenti nel Settore, dovrebbero essere introdotte misure specifiche volte ad ampliare le opportunità soprattutto per le giovani mPMI, come del resto stabilisce la normativa europea. Si potrebbe infatti prevedere che, relativamente a lavori di modesto importo, possano essere coinvolti giovani restauratrici/restauratori di BBCC con un *peer tutoring*, come avviene in Inghilterra, in un processo che recupera i professionisti di grande esperienza momentaneamente inoccupati.

Nella suddivisione in lotti dei lavori da appaltare, potrebbero essere specificamente scorporati e distinti i lavori su BBCC, rendendo la misura strutturale, sulla base della individuazione, non solo di lotti quantitativi, ma anche qualitativi, in relazione ai settori di competenza coinvolti, al fine di favorire l'inclusione delle micro e piccole imprese specializzate, con indubbio vantaggio nella qualità dell'intervento, attraverso un sistema simile a quello vigente in Francia.

Occorre inoltre dare reale attuazione alla norma già vigente che impone l'affidamento disgiunto di lavori appartenenti alle categorie di attestazione OG2 e OS2-A.

Per quanto riguarda la qualificazione delle imprese di Restauro di superfici decorate (OS2-A), il sistema si fonda anche sulla composizione qualificata dell'organico, prevedendo una adeguata presenza di Restauratori e tecnici del restauro. Che è necessario sia sempre valorizzata.

12. Criteri ambientali minimi

Anche con riferimento ai criteri ambientali minimi, la percentuale di applicazione riscontrata nei bandi è ancora molto bassa.

Vi sono bandi che li riportano integralmente, altri nei quali si trovano solo i criteri premianti o casi nei quali ne vengano previsti di ulteriori, laddove esistano condizioni appropriate.

È necessario chiarire le modalità di rispetto di alcuni criteri soprattutto in riferimento alla possibilità di dimostrare comprovate professionalità attraverso strumenti già presenti sul mercato (ad esempio specializzazioni conseguite attraverso la formazione erogata da enti accreditati dalle Regioni) e dare priorità alle certificazioni accreditate disponibili sul mercato rispetto a iniziative volontarie e schemi di certificazione proprietari.

Rispetto alle imprese, il tema più delicato è rappresentato dal rischio che il processo di recepimento dei CAM si trasformi in una crescita degli oneri e in un ostacolo all'accesso, soprattutto per le micro e piccole imprese, alle procedure di gara.

Per questo, sarebbe fondamentale proseguire il piano per la necessaria formazione e qualificazione sia delle imprese sia delle stazioni appaltanti.

La mancanza di un percorso di accompagnamento, in particolare per le stazioni appaltanti, verso questo cambiamento ha portato nella gran parte dei casi a non applicare o ad applicare in maniera scorretta i criteri ambientali dai bandi predisposti dalle stazioni appaltanti e, di conseguenza, le imprese non hanno percepito la necessità di orientare i propri modelli di offerta verso tali criteri, ovvero sono stati introdotti senza una adeguata valutazione dei possibili effetti distorsivi.

Potrebbe essere utile ampliare il Protocollo di Intesa tra ANAC e Ministero dell'ambiente, che affida all'Autorità, in relazione al tema della formazione, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza delle imprese.

13. Cabina di regia

Infine, si pone la necessità di aprire un confronto vero, che coinvolga in modo reale, effettivo, tutti gli operatori, teso a delineare un quadro regolamentare che, partendo dalla riaffermazione dei principi generali da tutti, crediamo, condivisi, generi azioni coerenti.

In tal senso, riprendendo una disposizione dell'attuale Codice, può essere utile ripartire dalla costituzione di una cabina di regia che veda il coinvolgimento delle associazioni maggiormente rappresentative degli operatori.

Lo scopo della loro partecipazione sarebbe quello di offrire una prospettiva concreta per misurare i costi diretti della regolamentazione su micro, piccole e medie imprese, e indicare proposte mirate di semplificazione.