



Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione VIII Ambiente

A.C.3514 e abbinati

Delega in materia di contratti pubblici

Audizione

14 aprile 2022

Sommario

1. Premessa	1
2. Il mercato degli appalti.....	3
3. Un mercato riservato alle imprese più grandi.....	4
4. Il Disegno di legge delega (AC 3514)	8
5. Le proposte di legge abbinata	10

1. Premessa

La regolamentazione dell'accesso agli appalti pubblici è sempre stata assai complessa e disarticolata, almeno fino al primo tentativo di ordinamento generale disposto con la cosiddetta Legge Merloni, n.109/94.

L'introduzione delle norme sulla qualificazione delle imprese, avvenuta nel 2000, e la successiva emanazione della direttiva europea del 2004, hanno portato al Codice Appalti, attraverso il Decreto Legislativo 163/2006, nell'ambito di un processo il cui fine era la definizione più chiara di procedure e criteri, per far fronte alle incertezze degli operatori.

Si è trattato, però, di un processo tutt'altro che lineare, caratterizzato da una costante attività di "manutenzione normativa", che non ha contribuito a dipanare le incertezze degli operatori, alimentando invece spesso confusione, anche tra i responsabili amministrativi della pubblica amministrazione.

Nel frattempo, si è altresì accentuata l'azione di monitoraggio delle istituzioni europee, nell'intento di procedere ad una armonizzazione della regolamentazione nei diversi paesi dell'Unione, condizione necessaria per la realizzazione di un effettivo mercato comune.

Le tre direttive europee del 2014 avevano l'ambizione di generare una vera e propria svolta, innanzitutto perché erano caratterizzate dalla volontà di operare un unico intervento a fronte di tre diverse Direttive, due sugli appalti veri e propri- la prima per lavori, forniture e servizi, la seconda per i settori dell'acqua, dell'energia, dei servizi di trasporto e dei servizi postali - ed una sulle concessioni, al fine di realizzare una semplificazione e una maggiore flessibilità delle procedure, nonché avvicinare la disciplina dei settori "speciali" a quella dei settori classici.

In questo contesto, le disposizioni comunitarie potevano rappresentare una opportunità per dare un assetto organico, più snello e innovativo, al quadro regolamentare e, al contempo, per creare migliori condizioni di mercato per le imprese e per qualificare la spesa pubblica.

La legge delega approvata nel gennaio del 2016, e propedeutica al decreto legislativo n. 50 del 2016, era coerente con le indicazioni delle direttive: semplificazione, riduzione degli oneri, uso strategico degli appalti e, soprattutto, facilitazione all'accesso per le PMI.

Indicazioni che avrebbero dovuto garantire un utilizzo strategico degli appalti in funzione di una politica industriale in grado di innovare e far crescere le imprese.

Tuttavia, ai principi e criteri della legge delega non è seguita una puntuale declinazione nella legislazione di dettaglio.

Se a poco più di 5 anni di distanza si è ravvisata l'esigenza di intervenire con un nuovo disegno di legge delega la cui finalità è "razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente", significa che la disciplina messa in campo dopo la legge delega del gennaio 2016 non è stata in grado di tradurre coerentemente i principi. E questo nonostante la continua ed importante attività di manutenzione attraverso il cosiddetto decreto correttivo, il decreto sblocca cantieri e i due decreti semplificazione.

Consapevoli che non ci si può permettere di convivere con una perenne attività di "manutenzione normativa", che genera confusione e disorientamento tanto agli operatori economici, quanto alla pubblica amministrazione, non possiamo permetterci di perdere questa ulteriore occasione per risolvere le criticità manifestatisi negli anni.

In tale contesto, il rinnovato riferimento alle disposizioni comunitarie può rappresentare una vera opportunità per dare un assetto organico, più snello e innovativo, per creare migliori condizioni di mercato per le imprese e per qualificare la spesa pubblica.

In tal senso, si ritiene opportuno ricordare e sottolineare i principi fondamentali dettati dalle direttive comunitarie stesse, principi dai quali far discendere una compiuta riforma del codice degli appalti:

- *semplificazione e trasparenza,*
- *riduzione degli oneri a carico delle imprese,*
- *facilitazione dell'accesso per micro, piccole e medie imprese.*

2. Il mercato degli appalti

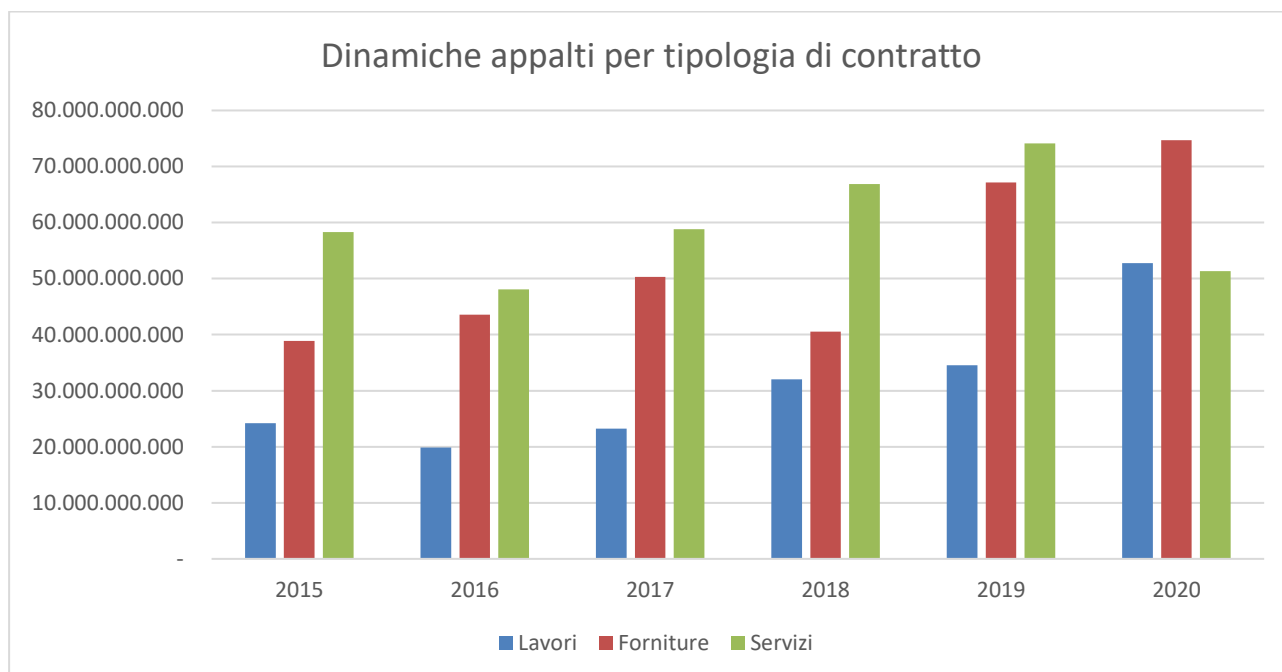
Dopo la flessione del 2016, certamente determinata anche dalle difficoltà di orientamento delle Stazioni Appaltanti di fronte alle novità introdotte dal decreto legislativo n. 50 del 2016, il mercato ha iniziato a crescere già dal 2017, con un aumento in termini di volumi pari al 36% sull'anno precedente.

L'incremento più significativo c'è stato nel 2019, pari al 26% sul 2018, dato pressoché confermato, anzi con un ulteriore lieve aumento, nel 2020. Per inciso, rispetto ai volumi del 2016, il picco del 2020 presenta un aumento del 78%.



La crescita è stata contraddistinta anche da una ripresa significativa nel settore dei lavori, che dopo il minimo storico del 2016, segnano una costante ripresa, con un balzo del 52% nel 2020 sull'anno precedente.

Torna a crescere anche il settore delle forniture, le cui dinamiche sono però condizionate dalla presenza di appalti pluriennali, mentre scende in modo marcato nel 2020 il settore dei servizi, oltre il 30% in meno rispetto al 2019, verosimilmente quale effetto della pandemia su alcune delle attività ricomprese in questo settore (trasporti, pulizia, mense e catering).

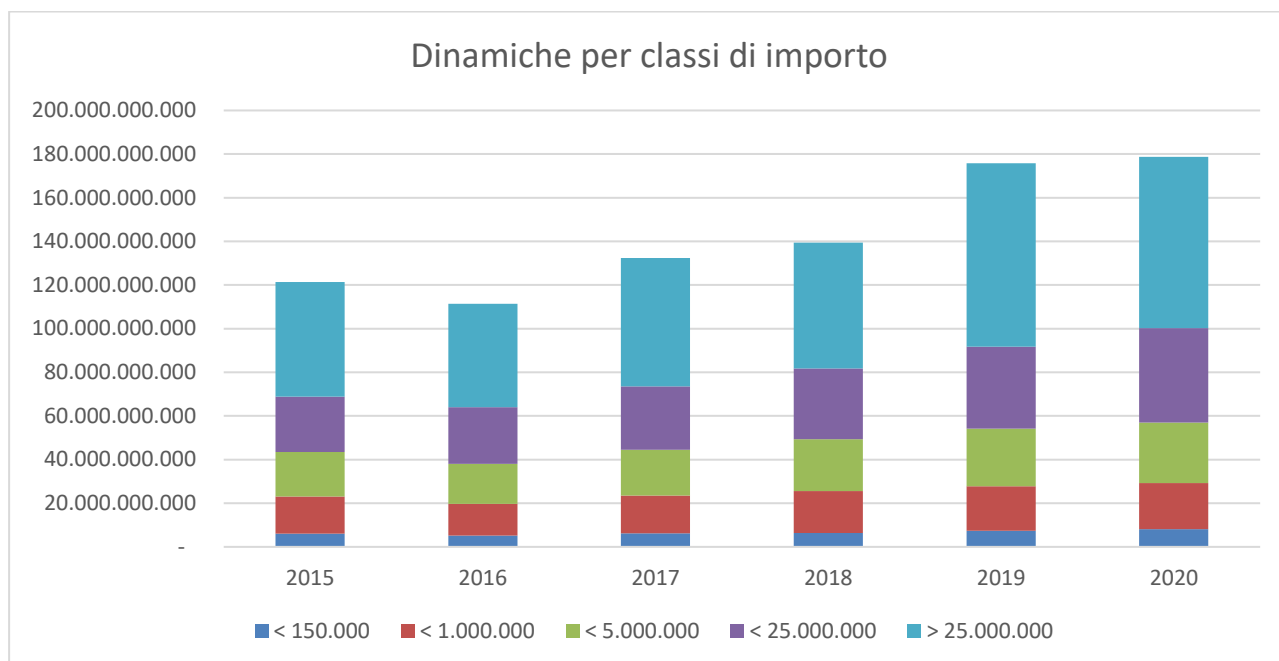


Queste dinamiche ci consegnano quindi, almeno per il 2020, una composizione del mercato assai diversa rispetto agli anni precedenti, indubbiamente condizionato dalla diminuzione nei Servizi dello scorso anno, ma che vede comunque una significativa ripresa del settore dei Lavori.

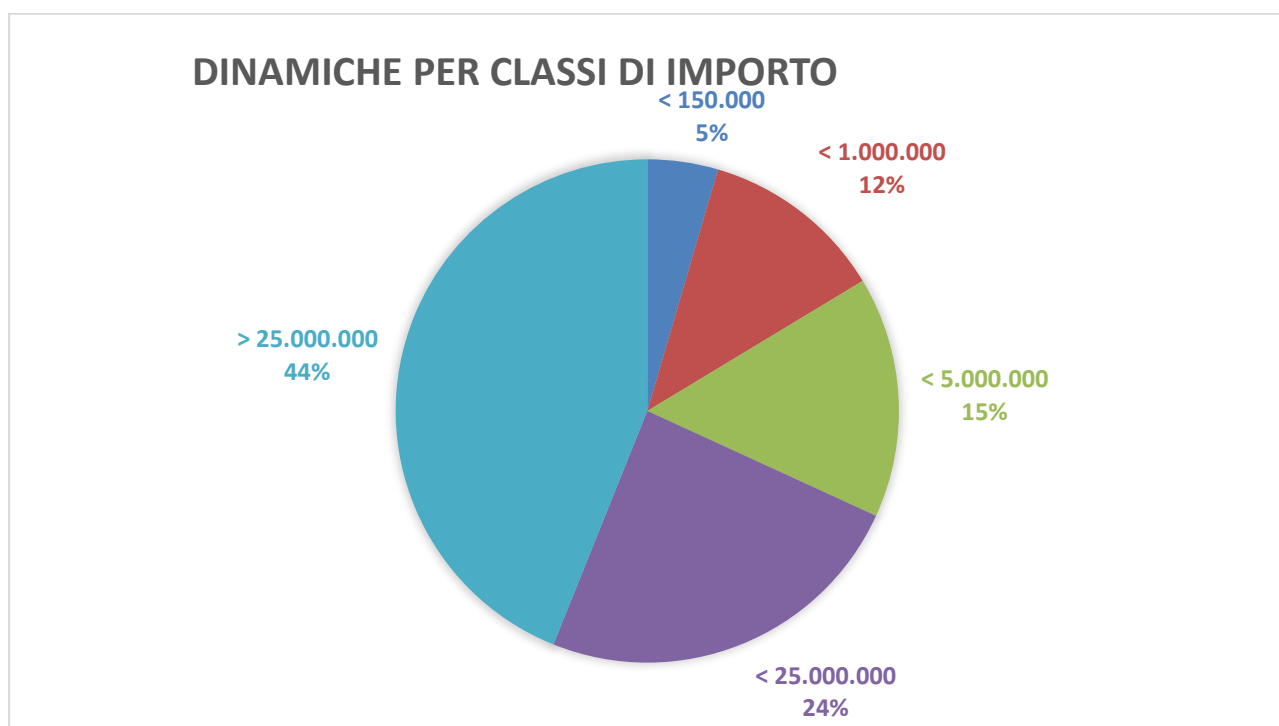
Ripresa accolta positivamente per la valenza del settore in termini di effetto leva sull'economia complessiva.

3. Un mercato riservato alle imprese più grandi

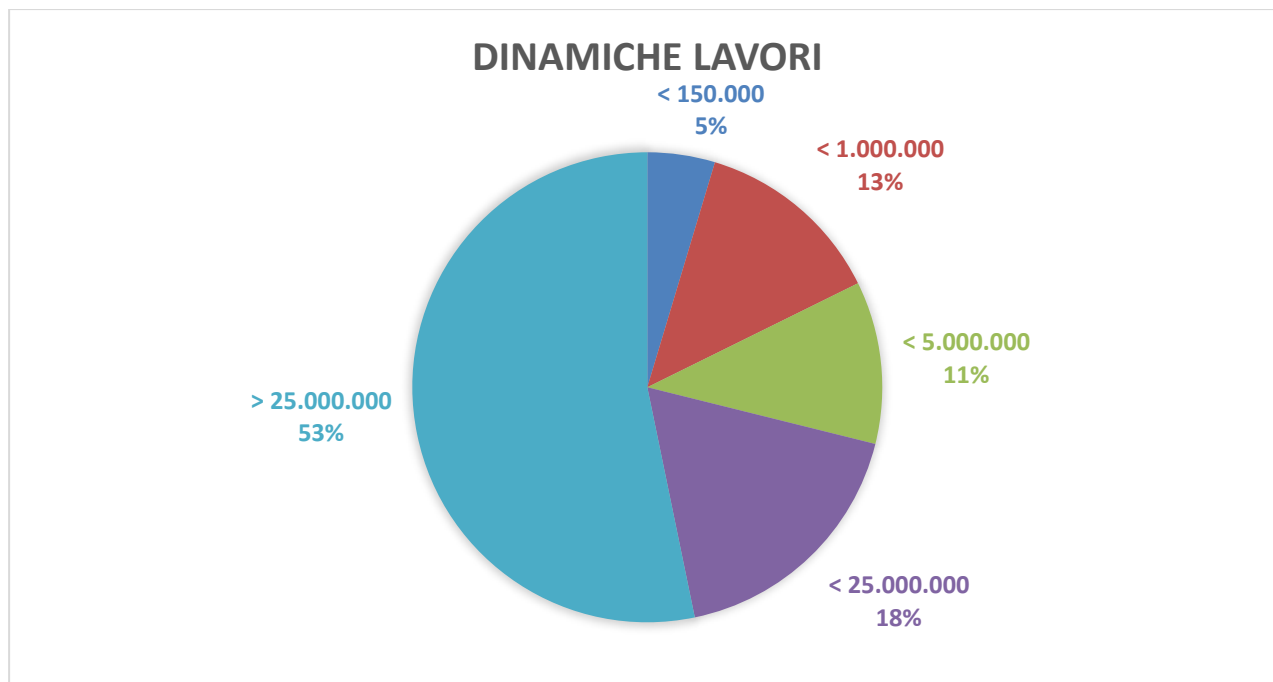
L'analisi delle dinamiche per classi di importo conferma, purtroppo, come il mercato degli appalti pubblici continui a polarizzarsi verso l'alto, come ben evidenziato dal grafico sottostante, che rappresenta la distribuzione del mercato per classi di importo dal 2015 al 2020.



Una dinamica che ci consegna, per il 2020, la fotografia di un mercato concentrato per oltre 2/3 del totale su bandi di importo superiore a 5 milioni, ma in cui la fetta più ampia, il 44% del totale, è sopra i 25 milioni.



Dinamiche ancora più evidenti nel settore dei lavori, in cui la quota di mercato riservata ad importi superiori a 5 milioni di euro supera il 70%, e nello specifico, quella superiore ai 25 milioni arriva al 53%.



Si tratta di evidenze che attestano come gran parte degli appalti si collochi, di fatto, ben al di là delle potenzialità della maggior parte delle nostre imprese.

Si ha la sensazione che il Paese che vanta il più grande patrimonio di piccole e piccolissime imprese, anziché operare per aiutarle a crescere e competere alla pari degli altri grandi paesi industriali, operi, nei fatti, per ridimensionarne il peso ed il valore, tarpando le ali anche a quelle piccole imprese che vorrebbero crescere.

Occorre sottolineare, infatti, che in ragione della regola per cui per poter partecipare alle gare di appalto un operatore economico deve dimostrare di avere un fatturato pari al doppio dell'importo della gara stessa, per gare superiori ad 1 milione di euro, l'operatore deve avere almeno 2 milioni di fatturato, requisito che ha meno del 4% delle imprese italiane.

In altri termini, analizzando le classi di importo delle gare del 2020, alla stragrande maggioranza delle nostre imprese (oltre il 96% del totale) è riservato solo il 17% del

mercato degli appalti pubblici, mentre meno del 4 % delle stesse si spartisce l'83% di questo mercato.

Negli ultimi anni, l'aumento dell'importo a base di gara è stato costante, provocando l'oggettiva emarginazione da questo mercato di micro e le piccole imprese.

Una dinamica che deriva inequivocabilmente dalla messa in campo di centrali di acquisto a livello nazionale e regionale, e dalla spinta alla riduzione e all'accorpamento delle stazioni appaltanti. Pur condividendo gli obiettivi (professionalizzazione, economie di scala e qualità della spesa pubblica), ciò che appare assolutamente evidente è che il processo di aggregazione della domanda genera concentrazione dell'offerta, danneggiando le imprese di minori dimensioni, e contraddicendo uno dei principi fondamentali delle Direttive europee.

In tal senso, si ritiene debbano essere messe in campo tutte le possibili iniziative atte ad *“evitare eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché preservare trasparenza, concorrenza e possibilità di accesso per le PMI”* (considerando 59 Direttiva 2014/24/UE).

4. Il Disegno di legge delega (AC 3514)

A fronte delle evidenze riscontrate, nonché delle criticità emerse in questi anni sull'efficacia della regolamentazione del mercato degli appalti, pur condividendo l'intento del Governo teso a promuovere un nuovo impianto regolatorio coerente con le indicazioni delle Direttive comunitarie, e ritenendo che una intelligente disciplina di questo mercato possa favorire la crescita del nostro tessuto imprenditoriale, abbiamo da subito sottolineato come già in sede di definizione di principi e criteri della legge delega dovessero essere affermati alcuni elementi a nostro avviso dirimenti.

- *Favorire l'accesso a micro e piccole imprese*
- *Prevedere la suddivisione in lotti*
- *Sostenere le forme aggregate di imprese*
- *Semplificare le procedure*
- *Favorire la qualificazione delle Stazioni Appaltanti*
- *Sostenere la formazione delle Stazioni Appaltanti e degli operatori economici*
- *Valorizzare le specificità dei beni culturali*
- *Semplificare la disciplina negli appalti sottosoglia*
- *Tutelare dei mercati locali*
- *Limitare il ricorso al subappalto*
- *Consentire una corretta applicazione dei diversi CCNL*

Il testo approvato alla Camera dei Deputati, anche grazie ad alcuni elementi correttivi apportati nel corso della discussione in Senato, riconosce molti dei principi enunciati, a partire dai richiami specifici al mondo della micro e piccola impresa e alla suddivisione in lotti di cui alla lettera c) dell'art. 1, così come la previsione di una disciplina semplificata per gli appalti sottosoglia.

Non ha invece trovato riscontro la previsione di forme di facilitazione alla partecipazione al mercato degli appalti delle diverse forme di aggregazione degli operatori economici, che superasse anche alcune criticità che frequentemente vedono penalizzati i consorzi

costituiti in forma cooperativa, mentre rispetto alla qualificazione delle Stazioni Appaltanti, auspichiamo che la previsione di una attività di monitoraggio del processo di accorpamento risponda anche alla necessità di evitare che questi percorsi generino ulteriori concentrazioni di mercato.

In merito al tema della semplificazione, rimarchiamo il passaggio alla lettera e) con cui, in riferimento ai criteri ambientali minimi, si afferma la necessità di una differenziazione per tipologia e per importi, un richiamo, quindi, al criterio di proporzionalità che auspichiamo trovi riscontro nella futura applicazione.

Abbiamo apprezzato la previsione di cui alla lettera f), che prevede l'obbligo di inserire un regime di revisione dei prezzi al verificarsi di oggettive condizioni non prevedibili, tema purtroppo di stretta attualità, e il richiamo alla lettera q) relativo all'adeguatezza dell'organico nella previsione della semplificazione del sistema di qualificazione degli operatori.

Permane, a nostro avviso, la necessità di trovare strumenti che favoriscano la partecipazione delle piccole imprese locali, quale tutela dei contesti economici territoriali, ed una limitazione all'utilizzo del subappalto almeno nell'ambito del sottosoglia, che obbligherebbe 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.

Nel complesso, in un'ottica di riordino della normativa, il disegno di legge delega governativo si presta ad essere arricchito e rafforzato da alcuni interventi di carattere puntuale contenuti nei diversi disegni di legge abbinati, andando a riempire di contenuto quei criteri direttivi che risultano troppo generici. La generica formulazione dei diversi principi può rischiare, come accaduto per il decreto legislativo 50/2016, di diventare una delega in bianco che, finisce per investire il Governo della questione senza risolverla.

La CNA, inoltre, sostiene da tempo la necessità di creare un quadro completo e strutturato in materia di appalti pubblici, la cui disciplina, a causa di deroghe e rinvii dettati anche

dallo stato di emergenza sanitaria, al momento appare confusa e disorganica sia per gli operatori che per i funzionari amministrativi.

5. Le proposte di legge abbinate

La legge delega si propone di intervenire su tre direttrici fondamentali: la qualificazione degli operatori, la qualificazione delle stazioni appaltanti e la semplificazione delle procedure. Su questi stessi temi le proposte di legge abbinate intervengono a vario modo con modifiche puntuali al Codice del 2016.

Con riferimento alla qualificazione degli operatori, vale la pena soffermarsi sulle proposte di legge **AC 2516, 3433 e 2712**.

La proposta di legge AC 2516 prevede una premialità nella valutazione delle offerte per quelle imprese che danno attuazione al principio di parità di trattamento giuridico e retributivo tra uomini e donne, ovvero prevedono la rappresentanza di genere oltre che la promozione di politiche di conciliazione delle esigenze di vita e lavoro.

Al riguardo, si potrebbe forse rendere più esplicito il criterio contenuto all'articolo 1, comma 2, lettera g), punto 3) del disegno di legge delega AC 3514, al fine di renderlo più in linea con normativa e giurisprudenza comunitaria.

Nei mesi scorsi la stessa Commissione europea ha esortato l'Italia a conformarsi alle direttive in materia di appalti pubblici relativamente al rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione con riferimento a tutte le procedure di appalto non solo a quelle bandite in attuazione del PNRR.

Nel condividere la previsione contenuta nella proposta di legge in commento, si sottolinea, però, che in sede di applicazione del criterio direttivo sarà necessario graduare la premialità anche in ragione del settore interessato e della natura del contratto o del progetto.

Particolare risalto va attribuito, inoltre, alla qualificazione degli operatori nella prevenzione alla corruzione. Su questo aspetto interviene la **proposta di legge AC 3433** prevedendo premialità in favore delle imprese che trovano il coraggio di opporsi alla criminalità e di denunciare tentativi di infiltrazione mafiosa nella realtà imprenditoriale. Per quanto condivisibile in linea di principio, tale disposizione di iniziativa della regione Basilicata, rischia nei fatti di risultare poco incisiva. Come noto, il fenomeno dell'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici è penetrante e complesso, per cui non sarebbe giusto penalizzare quelle imprese che non hanno la possibilità di denunciare qualsivoglia fenomeno per paura di eventuali ripercussioni.

La materia è di difficile trattazione e non si presta ad automatismi come potrebbe rappresentare il valore premiale nella valutazione del rating di legalità dell'impresa. Occorre piuttosto fare una riflessione di carattere generale sul pregiudizio che vede corruzione e malaffare come fenomeni imputabili al solo sistema imprenditoriale.

Infine, altra premialità nella qualificazione degli operatori si ravvede nella proposta di legge **AC 2712**, che inserisce il criterio della territorialità nella valutazione delle offerte. Tale criterio andrebbe sicuramente ad arricchire la previsione contenuta nel disegno di legge delega del Governo all'articolo 1, comma 2, lettera c) relativa al divieto di accorpamento artificioso dei lotti al fine di favorire il maggior accesso al mercato delle micro e piccole imprese.

Il tema della territorialità negli appalti è un tema da tempo proposto da CNA per gli appalti di lavori inferiori alla soglia comunitaria. Tale criterio, osteggiato dalla Corte costituzionale, viene applicato da alcune stazioni appaltanti regionali italiane (Emilia Romagna e Toscana ad esempio). Per tale motivo sarebbe auspicabile uniformare i comportamenti delle stazioni appaltanti sul territorio nazionale tenendo conto di queste buone prassi.

L'accesso agli appalti da parte di imprese locali presenta numerosi aspetti positivi, soprattutto in termini di risorse messe a disposizione per le imprese dei territori in cui vengono effettuati i lavori, con obiettivi benefici sull'occupazione. Senza contare che

rappresenta una implicita garanzia di buona riuscita dell'opera, vista l'esposizione in prima persona degli imprenditori locali.

Con riguardo all'aspetto relativo alla qualificazione delle stazioni appaltanti, un tema annoso che CNA auspica venga risolto definitivamente con la legge delega del Governo, la **proposta di legge AC 2518**, presentata in piena pandemia, è volta ad introdurre ulteriori semplificazioni alle procedure di affidamento dei contratti pubblici in conseguenza dell'epidemia COVID-19. La maggior parte delle semplificazioni procedurali consistono in una deroga alle disposizioni del d.lgs. 50/2016 in modo da favorire la riapertura dei cantieri sospesi.

Invero, la complessità delle norme che regolano gli appalti e i problemi legati alla loro corretta esecuzione, spingerebbero verso una professionalizzazione delle stazioni appaltanti. Infatti non tutte le stazioni appaltanti possiedono strutture tecniche e organizzative adeguate a gestire adeguatamente l'intero processo.

Il potenziamento delle competenze degli operatori pubblici è la vera rivoluzione copernicana in materia, mandando in soffitta il modello dell'appalto integrato per privilegiare la qualità della progettazione esecutiva. Il processo va però perseguito con la massima attenzione, affinché non si traduca in una ulteriore concentrazione del mercato, a discapito della stragrande maggioranza delle nostre imprese.

Ultima questione attiene alle **procedure di semplificazione dell'intero appalto**, dalla fase di progettazione al quella di scelta del contraente.

La proposta di legge AC 2616 nella prima parte, prevede un procedimento unico in materia di progettazione, per accelerare e semplificare l'iter autorizzativo delle opere pubbliche, cui far seguire un secondo livello progettuale, integrato da una relazione del progettista per la conformità del progetto alle prescrizioni dettate in sede di procedimento unico. In più, viene proposto l'accorpamento dei livelli della progettazione per interventi di manutenzione e per determinate opere pubbliche.

La proposta è condivisibile in quanto attualmente la disciplina della progettazione è confusa e contenuta in diversi provvedimenti di diverso rango: primario, secondario, soft law (Codice dei contratti pubblici, decreti ministeriali, linee guida ANAC), va però salvaguardata la qualità della progettazione dell'opera da realizzare in modo da ridurre l'utilizzo di varianti in corso d'opera. Al fine di escludere il ricorso alle varianti, per esempio, si potrebbe consentire una gara sulla base del progetto definitivo solo per lavori di carattere ordinario e straordinario.

Quanto alle **modalità di scelta del contraente** le proposte di legge **AC 2518, AC 2616 e AC 2566**, prevedono ulteriori semplificazioni procedurali per gli appalti di lavori sotto la soglia comunitaria mediante una sostanziale eliminazione della soglia da 1 milione a 5, 2 milioni di euro e contestuale affidamento diretto.

Sebbene il termine "semplificazione" sia quello più frequentemente utilizzato nel testo delle citate proposte di legge in riferimento alla tematica delle modalità di aggiudicazione, nei fatti, le norme si pongono a metà tra il cambiamento e la continuità col passato.

La disciplina dei contratti pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria è stata più volte modificata da svariati provvedimenti, emanati per la maggior parte in fase emergenziale: dal decreto Sblocca Cantieri n. 32/2019, ai decreti Semplificazione n. 76/2020 e 77/2021 che hanno innalzato la soglia entro la quale possono avvenire affidamenti diretti fino al 2023, ampliando la possibilità di far ricorso alla procedura negoziata anziché bandire una gara.

Anche la proposta di legge **AC 1644** interviene sul tema delle procedure per l'affidamento nell'ambito del sottosoglia, tema a noi molto caro, rispetto al quale ribadiamo l'auspicio che questa possa essere finalmente l'occasione per superare un approccio che ha sempre visto il legislatore assimilare le disposizioni per questo ambito di applicazione a quelle previste dalle Direttive Comunitarie, che intervengono, invece, obbligatoriamente sulle gare sopra soglia.

Applicare in questo ambito le stesse procedure previste per gli appalti sopra soglia significa penalizzare pesantemente le imprese di minori dimensioni, e non applicare un



principio comunitario fondamentale, ovvero la definizione dei requisiti proporzionati al fine di favorire l'accesso a micro e piccole imprese.

