



COMMISSIONI CONGIUNTE
VIII AMBIENTE della CAMERA dei DEPUTATI
8^a LAVORI PUBBLICI del SENATO della REPUBBLICA

**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica
della nuova disciplina sui contratti pubblici.**

Roma, 19 settembre 2016

Confartigianato Imprese

Via S. Giovanni in Laterano, 152 - 00184 Roma - Tel.: 06/70374.1 -- Fax: 06/70452188
www.confartigianato.it - confartigianato@confartigianato.it

IL CONTESTO

✓ LA MPMI E L'ARTIGIANATO

La micro e piccola impresa è la realtà imprenditoriale del Paese.

L'economia italiana presenta una struttura produttiva in cui la cui "biodiversità" caratterizza fortemente il panorama economico e per questo si differenzia dal resto del panorama internazionale. In Italia le micro e piccole imprese rappresentano il 99,4% delle aziende, si tratta nel dettaglio di

- 4.185.081 microimprese (fino a 10 addetti) pari al 95,3% delle imprese
- 4.314.303 imprese con meno di 20 addetti pari al 98,3% delle imprese
- 4.365.545 imprese fino a 50 addetti pari al 99,4% delle imprese

Questo tessuto imprenditoriale genera quasi 11 milioni di occupati (10.876.729).

L'artigianato conta 1.349.597 di imprese rappresentando il 22,2% del totale con 2.823.775 occupati (il 17,2%).

(Fonte: Territori 2016 - Rapporto Confartigianato – Agosto 2016)

✓ IL SISTEMA ECONOMICO E LA SFIDA PER LA "GOVERNANCE"

Sebbene nelle intenzioni del Legislatore, tanto comunitario (nelle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE), quanto nazionale (nella legge delega n. 11/2016), la riforma del sistema dei contratti pubblici avrebbe dovuto favorire essenzialmente la partecipazione delle MPMI al mercato pubblico delle opere e delle forniture e che di questa intenzione vi sia traccia evidente nelle declaratorie di principio delle fonti di legislazione primaria, purtroppo dobbiamo riscontrare, dalla lettura del nuovo codice, che tale principio abbia fatto fatica a radicarsi ed a tradursi all'interno dell'impianto del D.Lvo n. 50/2016, traducendosi in un impianto normativo entro il quale si fa fatica ad individuare il pieno dispiegarsi delle potenzialità del nostro sistema di micro piccola impresa.

Quando anche, infatti, appaia auspicabile, nel mondo delle MPMI che opera per il mercato degli appalti pubblici, un processo di consolidamento delle imprese, soprattutto attraverso la cooperazione interaziendale mediante tutte le forme aggregative - ed è questo un processo nel quale anche Confartigianato è impegnata da tempo - non si può tuttavia prescindere dalla realtà attuale che, come detto, è prevalentemente composta da micro

imprese, soggetti economici che, nonostante il contesto regolatorio tutt'altro che favorevole, contribuiscono in modo considerevole al benessere economico e sociale del Paese. Riteniamo pertanto che debba essere compiuto ogni sforzo per considerare a pieno titolo questa realtà nel mercato pubblico, attraverso un sistema di norme e principi a carattere inclusivo in grado di produrre una profonda innovazione – anche culturale – nell'approccio del “*policy-maker*” e individuando, quindi, un vero e proprio sistema di accompagnamento.

Per far questo, a nostro avviso, c'è ancora spazio ed in tale ottica sono indirizzate le richieste di Confartigianato.

Nell'entrare nel merito della discussione sul nuovo Codice degli appalti, un primo elemento che ci permettiamo di sottolineare è che, allo stato attuale, nella quasi totale assenza delle principali norme di attuazione del codice, appare difficile provare a proporre soluzioni o proposte di modifica all'impianto, che richiederebbero, invece, una visione d'insieme dell'intero modello proposto, non privo di profonde e radicali cambiamenti rispetto al quadro normativo previgente.

Crediamo infatti che il testo elaborato, fatta salva qualche opportuna precisazione o correzione, prefiguri un buon sistema – soprattutto in relazione alla efficienza della spesa pubblica ed al principio assolutamente condivisibile del rafforzamento della “competenza” della pubblica amministrazione, chiamata, dalle nuove norme, ad un radicale processo di qualificazione.

Tuttavia riscontriamo che, a fronte di un impianto che ci sembra ben concepito nell'insieme, i tempi frenetici di scrittura del testo del decreto legislativo delegato siano stati, e sono, la vera criticità del nuovo sistema di regole, che avrebbe avuto bisogno di maggiore ponderazione, soprattutto nella parte che riguarda il pieno dispiegamento dei principi più innovativi.

Solo a titolo di esempio citiamo la criticità generate dai vuoti lasciati dalle disposizioni abrogative, come nel caso del termine dei 10 anni per il riconoscimento dei requisiti economici ai fini delle attestazioni SOA, che potrebbe sembrare fatto di poco conto, ma che, invece, comporta ripercussioni economiche notevolissime che andrebbero corrette in questa fase di revisione che si è aperta, anche mediante ciò che potrà essere rilevato attraverso questo ciclo di indagine conoscitiva parlamentare..

I CONTRATTI PUBBLICI

✓ RIVOLUZIONE NEL SETTORE APPALTI

Il “Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione” è entrato in vigore da ormai 5 mesi dopo 10 anni di vigenza del precedente Codice dei Contratti Pubblici. Il rinnovamento del contesto normativo ha rappresentato e rappresenta una grande opportunità per il sistema produttivo italiano, soprattutto delle MPMI, che vede nel cambiamento una grande occasione di accesso a mercati prima preclusi.

Stiamo infatti vivendo un momento di grande rinnovamento che segnerà certamente il mercato futuro e siamo convinti che si tratti di una straordinaria possibilità per razionalizzare il settore che, negli ultimi anni, proprio per il contesto normativo e “ambientale” che si era generato, aveva allontanato soprattutto le imprese di minori dimensioni dal mercato dei lavori pubblici.

E' noto che i contratti pubblici rappresentino, di fatto, una leva potentissima di politica economica. Inoltre la campagna di comunicazione collegata al nuovo Codice ha generato nelle imprese coinvolte nel mercato pubblico, soprattutto nelle micro-imprese, la speranza concreta di poter agganciare una possibile ripresa economica, dopo una dolorosissima congiuntura sfavorevole che le ha colpite in tutta la sua durezza. A tale proposito, è fondamentale che le aspettative di lavoro delle imprese - già compromesse dalle previsioni di altri provvedimenti legislativi come ad esempio i CAM Edilizia (Criteri Ambientali Minimi dell'edilizia che richiede il soddisfacimento di criteri ambientali, come ad esempio il possesso della certificazione EMAS lontanissima dalle possibilità delle micro imprese) – non vengano disattese.

In questa fase vi sono, quindi, ottime possibilità per coinvolgere a pieno titolo il mondo delle MPMI e rendere finalmente concreti i principi, tanto affermati ma poco praticati, dello *Small Business Act* ed in tal senso auspichiamo sia rivolto principalmente lo spirito di attenzione del Parlamento nell'ambito di questa indagine avviata.

LA SOFT LAW E IL NUOVO MODELLO NORMATIVO

✓ IL CAMBIAMENTO CULTURALE E LA SFIDA PER LE IMPRESE

Il sistema della *Soft law*, rappresenta per il nostro sistema, forse la vera rivoluzione imposta dalle nuove norme, perché impone un salto culturale importante tanto per le imprese quanto per le stazioni appaltanti.

Non neghiamo che questo nuovo paradigma possa comportare qualche elemento di preoccupazione e qualche criticità poiché, nel caso specifico, la “certezza” dell’efficacia vincolante e dell’osservanza della *soft law* è rimessa all’autorevolezza dell’ANAC: appare evidente infatti che tanto più sarà efficace l’azione, quanto più assumerà leadership il soggetto che emanerà gli atti, anche e soprattutto per il ruolo istituzionale che esercita non soltanto nelle funzioni di vigilanza e regolazione del mercato, ma anche in relazione al controllo dei principi di correttezza e trasparenza del sistema.

Nonostante le criticità ed i possibili rischi, Confartigianato Imprese sostiene e sosterrà questo processo innovativo che anzi ci preme incoraggiare affinché possa andare rapidamente avanti: ogni rallentamento nell’applicazione della norma danneggia le imprese e, di riflesso, riduce la qualità della vita del cittadino che si esprime attraverso un corretto ed efficace sistema delle opere e delle forniture pubbliche!

Inoltre, la mancanza di certezza comporterebbe un preoccupante rallentamento del processo di semplificazione che il nuovo sistema si propone.

In relazione ai documenti sin ora emanati, vale mettere in evidenza che il “sistema” non appare ancora solido e gli ampi margini di discrezionalità lasciati alle stazioni appaltanti, seppure auspicabili in una dimensione di medio-lungo periodo, possono rappresentare un serio rischio nell’immediato, poiché si tratta di un approccio completamente nuovo che necessita di un elevato livello di responsabilità delle stazioni appaltanti e che dovrà essere compiutamente assimilato dal sistema (pensiamo soltanto al livello di contenzioso che potrà sorgere a seguito di possibili dubbi applicativi generati da detto livello di discrezionalità).

L’autonomia decisionale e la discrezionalità delle stazioni appaltanti, dunque, sarà senza dubbio un valore a regime, ma rappresenta, al momento un rischio importante che occorre tenere in massimo conto.

Per questo sarebbe necessario, a nostro avviso, in questa prima fase di applicazione delle nuove norme (e il sostanziale blocco degli appalti in questa fase lo conferma), l'emanazione di indicazioni che non diano troppi margini di discrezionalità alle stazioni appaltanti almeno fino a quando il contesto non sarà maturo e fintanto che il sistema non sarà definito nel suo complesso ed entrerà nel funzionamento a regime. Ovvero quando saranno compiutamente regolate tutte le fattispecie previste dal nuovo codice, ad iniziare dal processo di qualificazione delle stazioni appaltanti. Se è vera la premessa che la PA ha bisogno di essere formata per innalzare il proprio livello di competenza, l'eccessiva discrezionalità concessa ora, diviene un freno ad agire anche per i timori delle responsabilità penali cui potrebbero incorrere i funzionari pubblici nell'esercizio delle funzioni di spesa.

Crediamo dunque che sia prematuro un approccio radicale alla piena responsabilizzazione della Pubblica Amministrazione e che sia necessario un processo di accompagnamento graduale al nuovo sistema di regole, attraverso lo sforzo di concepire in modo progressivo e graduale la scrittura pratica delle regole di Soft Law. E, d'altra parte, proprio il sistema della Soft Law si presta a questo tipo di approccio.

E' a nostro modo di vedere evidente che l'attuale e sostanziale blocco dei contratti pubblici è riconducibile alle incertezze delle stazioni appaltanti nel dar corso alla nuova disciplina, soprattutto per una sorta di "imbarazzo procedimentale" nell'affrontare in nuovo corso: laddove nel passato, il sistema dei contratti pubblici era disciplinato fino alle minute prescrizioni procedurali, l'attuale sistema "largo" rende le persone timorose che, per non sbagliare, attendono.

Tale situazione non è ovviamente sostenibile.

Da questo punto di vista, oltre a richiedere alle istituzioni il massimo livello di attenzione alla sostenibilità dell'impianto, riteniamo della massima importanza la collaborazione tra tutti i soggetti chiamati a declinare il nuovo sistema di regole nel modo più vantaggioso per tutti: stazioni appaltanti, operatori economici, cittadini.

✓ **La valorizzazione del nuovo impianto normativo per le MPMI**

Vogliamo in questa sede tornare a sottolineare che alcune delle nostre istanze sostenute già in occasione della definizione della legge delega, sono ancora attuali poiché non hanno trovato spazio nel testo del nuovo Codice, in particolare:

- la valorizzazione della modalità di affidamento a **‘chilometro zero’** puntando sulle aziende **‘di prossimità’** rispetto al luogo di esecuzione dei lavori e che si impegnano ad utilizzare manodopera locale; si tratta per le MPMI di un principio fondamentale che consentirebbe di accrescere il ruolo e la partecipazione di dette imprese nel mercato pubblico e di creare un “sistema” virtuoso in cui possano trovare spazi valori di qualificazione specifica e controllo reputazionale indispensabili per il dispiegamento dei principi più alti e nobili del Codice, come il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione e il recupero di trasparenza e contrasto alla corruzione;
- **L’effettiva semplificazione e riduzione degli oneri a carico delle imprese, soprattutto** attraverso una declinazione sostenibile e graduale dei principi di soft-law;
- **l’effettiva possibilità di partecipazione agli appalti da parte delle micro e piccole imprese**, attraverso la declinazione piena di tutte le forme previste per l’assegnazione delle opere e delle commesse.

Altri elementi importanti sono stati recepiti e sono contenuti nel nuovo codice e in tal senso possono essere pienamente valorizzati. Ricordiamo fra tutti la revisione del subappalto che vede con particolare favore da parte nostra, la previsione dell’attribuzione dei “certificati di esecuzione lavori” a chi effettivamente esegue i lavori: questa ottima previsione normativa potrebbe ben accompagnare una ipotesi di “subappalto libero” e non soggetto a soglie - che pure venne formulata durante la stesura del decreto delegato - in un’ottica di modello virtuoso disegnato dalla legge per favorire l’attività di impresa.

Un altro aspetto estremamente positivo della nuova disciplina è la centralità del progetto nell’affidamento delle commesse. In tal senso, nella rilevanza che il progetto assume nel nuovo conteso, non si comprende la “condanna” di alcune procedure che sono state, nei fatti, imbrigliate e alle quali si attribuisce un ingiustificato pregiudizio negativo.

La scelta di porre a gara il progetto esecutivo affranca la procedura di aggiudicazione al massimo ribasso dal temuto rischio dei “riservisti”, così come rende sovradimensionata la

scelta di procedere all'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Sotto tale profilo, riteniamo che tale criterio (OEPV) possa essere valorizzato per gli importi più alti (sopra i 2 milioni di euro) e per attività non standardizzabili.

Appare, inoltre, poco comprensibile l'eccessivo "disfavore" per la procedura negoziata senza bando. Sembra quasi che la patologia di un sistema economico sia stata posta al centro dell'azione di regolazione, attribuendo a una procedura che, per natura, è neutra, le maggiori responsabilità di comportamenti illeciti.

La nostra posizione è invece di difesa di questa procedura che, seppure legata a vicende negative dovute in larga parte ad un carente ed effettivo sistema di controlli, non deve a nostro avviso essere demonizzata.

Le linee guida in materia di "Sottosoglia" proposte da ANAC, che invitano le stazioni appaltanti ad utilizzare le procedure ordinarie in luogo della procedure negoziate, potrebbero creare complicazioni operative per le stazioni appaltanti stesse.

Sicuramente il recente parere del Consiglio di Stato in merito (in data 13 settembre), che ribadisce come la linea guida ANAC sia volontaria e non obbligatoria, attenua la criticità della linea guida stessa ma temiamo che venga comunque seguita complicando l'affidamento di contratti di modesti importi.

I soggetti pubblici sono legittimati ad affidare direttamente lavori, servizi e forniture ad operatori economici di propria fiducia senza alcun confronto concorrenziale pur richiedendo di garantire rotazione e variazione dei soggetti prescelti.

Ebbene questo tipo di mercato pubblico è un micro mercato locale, particolarmente interessante per le piccole e piccolissime imprese presenti sul territorio, e non dovrebbe essere limitato.

✓ Sistema premiale - Rating di impresa?

Il principio di un sistema premiante per le imprese è stato proposto e sostenuto da Confartigianato. Nella nostra idea, tale sistema si sarebbe dovuto accompagnare ad una rimodulazione del sistema di qualificazione SOA con un innalzamento delle soglie da 150.000 a 500.000 euro. Dopo varie ipotesi che pure erano state formulate durante la fase di gestazione del nuovo codice, il legislatore ha deciso di mantenere il sistema invariato

salvo proporre una modifica entro un anno e la quasi contemporanea istituzione di un rating per le imprese che potrebbe avvicinarsi al principio del sistema premiante.

La proposta di un sistema premiante per le imprese si lega alla possibilità di accesso semplificato agli appalti per le micro e piccole imprese lasciando garanzia di qualità per la stazione appaltante. Non sfuggirà che non raggiunge l'obiettivo se deve, invece, diventare un elemento per dimostrare requisiti aggiuntivi da parte delle imprese.

Ci troviamo, tuttavia, ancora a fare delle ipotesi al buio, poiché il dibattito su questo punto appare ancora del tutto aperto ad ogni possibilità.

Cosa, secondo noi, è meglio per le imprese?

- In primo luogo l'affermazione decisa che tutte le imprese dovrebbero poter accedere agli appalti senza particolari barriere d'accesso, in relazione alla natura ed alle caratteristiche delle opere o delle forniture.

L'attuale sistema di SOA, soprattutto per i costi connessi, non lo permette.

Il rating delle imprese favorisce le imprese?

- A nostro parere deve essere completamente sovvertito il quadro da qualcuno delineato, soprattutto laddove il nuovo sistema si aggiungerebbe all'attuale sistema di qualificazione. L'effetto sarebbe nefasto e si deprimerebbe ulteriormente la partecipazione delle imprese alle gare pubbliche.

Confartigianato Imprese, invece, propone un sistema che potrebbe essere definito del "doppio binario", cioè un sistema di qualificazioni tale da non deprimere le possibilità per le micro imprese, ad esempio perché tarato su elementi generali e astratti più prossimi alle esigenze della grande impresa (rating di legalità, responsabilità amministrativa, contabilità ordinaria, certificazioni, ecc.), ma che comporti invece una effettiva qualificazione messa in relazione diretta alla realizzazione effettiva dei lavori e dei contatti di fornitura..

In tal senso, in una piena logica di trasparenza, i dati che si riferiscono alla performance dell'impresa durante l'appalto dovrebbe essere il risultato di una procedura che obblighi la stazione appaltante a fornire un *feedback* dell'appalto in base ad una griglia di indicatori che possa contemporaneamente mettere in luce anche la performance della stessa stazione appaltante: a titolo di esempio potrebbe essere resa nota la filiera di chi esegue materialmente i lavori, piuttosto che le caratteristiche della manodopera impiegata.

Tali criteri, indicatori e procedure dovrebbero essere noti, oggettivi e uniformi sul territorio nazionale e potrebbero trovare spazio nella sezione "Amministrazione trasparente" citata nell'art. 29 del codice.

✓ **Sistema di Qualificazione dell'Operatore Economico (FUTURA REVISIONE SOA)**

Nel 2000, l'attuale sistema SOA era stato pensato per risolvere un problema legato alla qualificazione dell'operatore economico, demandando a un soggetto terzo l'onere del controllo che sarebbe invece spettato alla pubblica amministrazione. Tale sistema, inizialmente sostenibile economicamente anche dalle imprese di minori dimensioni, si è rivelato però essere solo un trasferimento di responsabilità dal settore pubblico al privato con pesanti oneri a carico delle imprese stesse senza avere, di contro, lo sperato miglioramento del mercato pubblico.

Allo stato attuale il perdurare della crisi economica e la continua contrazione del numero e degli importi delle gare rende tale sistema non più sostenibile economicamente e, nei fatti, un vincolo alla concorrenza.

Se si ridurranno significativamente gli importi delle tariffe allora potrà anche rimanere l'attuale sistema di qualificazione che, con la rivisitazione delle procedure di controllo delle SOA stesse potrebbe dare i risultati che si volevano raggiungere con il "decreto Bargone". Altrimenti riteniamo doveroso che un eventuale nuovo sistema di qualificazione possa essere costruito anche con il concorso degli operatori economici e non solo con le SOA.