



**DISEGNO DI LEGGE N. 3514**  
*(delega in materia di contratti pubblici)*

Camera dei Deputati  
Commissione 8<sup>a</sup> (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici,  
comunicazioni)

***Audizione dell'Alleanza delle Cooperative Italiane***

***12 Aprile 2022***

*L'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE unisce AGCI, CONFCOOPERATIVE e LEGACOOP, le più rappresentative Associazioni giuridicamente riconosciute del movimento cooperativo italiano. Costituisce il più avanzato esperimento di integrazione delle associazioni di rappresentanza nella storia del Paese. Rappresenta il 90% della cooperazione italiana la quale, nel suo complesso, incide per l'8% sul PIL. Le imprese di Alleanza occupano 1.150.000 persone, producono 150 miliardi di fatturato e associano 12 milioni di soci. Ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione di Via Torino n. 146.*

<http://www.alleanzacooperative.it/>

<https://www.agci.it/>

<http://www.confcooperative.it/>

## **1. La riforma dei contratti pubblici per un nuovo rapporto di fiducia tra Stato e imprese**

La crisi economica, la pandemia e ora la guerra in Ucraina hanno modificato radicalmente il contesto economico in cui le imprese, tutte, operano nei loro mercati di riferimento.

La razionalizzazione del sistema produttivo generato dalla crisi e l'instabilità del quadro economico derivante dalla pandemia e dall'attuale crisi internazionale devono imporre una nuova stagione di rapporti tra lo Stato e le imprese, funzionali al raggiungimento di quegli obiettivi comuni di modernizzazione sostenibile delle infrastrutture (tradizionali, innovative e sociali) che costituiscono il presupposto della crescita economica.

L'accelerazione imposta dal PNRR ci ha mostrato - anche se già lo sapevamo - che le regole amministrative che presidiano la realizzazione delle opere e le forniture di servizi innovativi sono spesso inadeguate per una sana e proficua relazione tra imprese e pubblica amministrazione.

Un'efficace normativa in materia di appalti nel contesto attuale ha un valore non soltanto tecnico-giuridico, ma soprattutto economico, politico e sociale. È fondamentale impiegare le fonti di finanziamento per sostenere la domanda interna con investimenti pubblici selezionati da operatori economici qualificati al fine di non vanificare la straordinaria opportunità offerta dal PNRR.

In questo scenario nel quale ai settori classici si affianca quello dei servizi come grande leva di produzione del lavoro anche il livello di inclusione sociale si dovrà misurare in termini di professionalizzazione.

In termini di impatto sociale il primo indice da tenere in considerazione deve essere quello della necessità di una crescente professionalizzazione di imprese e lavoratori. Servono formazione e nuove competenze, anche al fine di determinare salari adeguati.

In particolare, concorrenza, legalità, inclusione sociale sono fini fondamentali dello Stato cui ogni norma deve essere ispirata, ma non possono snaturare regole che, invece, devono servire a produrre principalmente altri risultati.

Facciamo degli esempi.

La rotazione degli inviti e delle aggiudicazioni, nata per limitare il vantaggio dell'affidatario in essere, e quindi con fini pro concorrenziali, non può divenire un obbligo generalizzato a scapito della soddisfazione dell'acquirente e degli investimenti dell'affidatario, che migliorano la qualità dell'esecuzione.

Il sorteggio come metodo di selezione degli invitati, che dovrebbe avere finalità anticorruptive, non può sostituire la funzione della stazione appaltante di fare una valutazione seria delle capacità delle imprese.

Infine, gli obblighi di assunzione di manodopera in una logica di pari opportunità di genere e generazionale, come strumento di inclusione sociale, non può non tener conto dei diversi settori merceologici e non può influenzare in maniera determinante il punteggio finale delle gare.

Di queste considerazioni, contiamo che il legislatore terrà conto ora che, in attuazione del PNRR, si procederà all'ennesima riforma del Codice dei Contratti Pubblici che, questa volta, ci auguriamo vivamente, possa essere più longeva delle precedenti, inaugurando finalmente una stagione nella quale siano assicurate stabilità normativa e certezza del diritto.

E, soprattutto, dovrà tenere conto di tutti i parametri europei e non solo di quelli ai quali siamo costretti. Intendiamo dire, ad esempio, che non si dovrà recepire solamente, e aggiungiamo noi in maniera troppo pedissequa e un po' confusionaria, la disciplina europea in materia di illecito professionale, ma, magari, ispirarsi ad essa e alle migliori pratiche europee anche per quanto riguarda la revisione dei prezzi dei contratti in corso d'opera.

La disciplina in queste due materie rappresenta, infatti, la pietra angolare dei limiti della produzione normativa italiana perché, se da un lato (nell'illecito professionale), la modalità di recepimento è stata di un formalismo eccessivo, senza tener per niente conto delle specificità dell'ordinamento giuridico (e della giustizia) in Italia, dall'altra (nella revisione prezzi), il mero rinvio alla discrezionalità dell'amministrazione (che l'ha usata solo per impedirla) sta producendo danni tali da mettere a rischio la realizzazione stessa del PNRR.

Inoltre, proprio l'evoluzione della disciplina della revisione prezzi rappresenta icasticamente il rapporto tra pubblico e privato nel nostro Paese, rapporto ispirato alla sfiducia tra le parti, sancita anche dalla legge, perché la paura che venga usata male (la revisione) ha portato alla sua eliminazione.

Sebbene l'articolo 29 del decreto Legge 27 gennaio 2022, n. 4, cd. "Sostegni-ter" e la riforma in esame intendano introdurre una nuova disciplina in tema di revisione dei prezzi e aggiornamento dei prezzi nei contratti pubblici, non sembra, purtroppo, risolvere efficacemente le principali e più urgenti problematiche che interessano il mercato degli appalti. La proposta di nuova disciplina non risponde adeguatamente all'esigenza ormai non più differibile di mettere in gara progetti ancorati al reale andamento del mercato e di garantire l'equilibrio economico dei contratti in modo costante per tutta la fase realizzativa degli interventi. Inoltre, la nuova disciplina non fornisce soluzioni adeguate per la prosecuzione dei contratti in corso.

Si ritiene opportuno quindi che vengano specificate "le particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili al momento dell'offerta" che provochino la revisione dei prezzi" e che a tal fine venga istituito un fondo nazionale gestito dalle Regioni da cui le stazioni appaltanti soprattutto più fragili possano attingere.

Noi crediamo che il futuro assetto dovrà essere diverso non solo su quest'ultimo, determinante (oggi più che mai) aspetto, ma nel complesso delle relazioni tra imprese e pubblica amministrazione.

Per quanto ci riguarda, e considerando i diffusi e clamorosi fallimenti imprenditoriali degli scorsi anni, uno degli aspetti determinanti che la riforma dovrà definire sarà la possibilità, finalmente, di creare un mercato con meno contenzioso (tra le imprese e con la PA), con un po' di margine in più e che possa perseguire anche qualche obiettivo di politica industriale per un settore che non ne vede da tempo.

Per politica industriale intendiamo un quadro che consenta una programmazione di medio periodo e produca una crescita dimensionale e qualitativa delle imprese e dei loro lavoratori e rapporti corretti all'interno della filiera.

Questo oggi lo si può fare, lo diciamo da tempo, ma oggi con il vincolo del PNRR è ancora più evidente, stabilendo le priorità e privilegiando un po' meno il consenso, anche riprogrammando, laddove sia necessario, gli obiettivi. In poche parole, meglio qualche gara in meno, ma che non vada deserta o assegnata a imprese improvvisate.

Domani, invece, quando usciremo dalle norme emergenziali per la realizzazione degli investimenti del PNRR, auspichiamo che il nuovo quadro regolatorio sia stabile, completo (come purtroppo non è stato quello uscito dalla riforma del 2016), semplificato. E, soprattutto, contiamo che le velocizzazioni a monte della gara, definite nell'ultimo anno, possano essere in gran parte mantenute e siano affiancate, finalmente, da una qualificazione e razionalizzazione delle stazioni appaltanti. E, infine, che la risoluzione delle controversie in corso d'opera possa proseguire e rafforzarsi, aprendosi così anche in quest'ambito a soluzioni maggiormente ispirate alle *best practice* internazionali.

Insomma, contiamo che stavolta il recepimento delle indicazioni europee ci conducano davvero in Europa ossia in un sistema in cui il rapporto negoziale con la PA sia ispirato a maggiore collaborazione per il perseguimento di obiettivi comuni.

## **2. Le proposte di modifica al disegno di legge delega**

In considerazione di tali premesse, riteniamo che il lavoro svolto dal Senato sul testo del disegno di legge delega presentato dal Governo rappresenti un significativo passo avanti in questa direzione, ma riteniamo che la seconda lettura possa affinare ulteriormente tale lavoro.

In considerazione di tale opera di affinamento, che necessariamente sarà molto limitata, l'Alleanza delle Cooperative Italiane limiterà la propria proposta a pochissimi specifici argomenti.

In primo luogo, pur riconoscendo che il recupero della centralità dell'offerta economicamente più vantaggiosa nei servizi ad alta intensità di manodopera sia stato importantissimo si osserva che è comunque indispensabile garantire la prevalenza, al suo interno, dell'aspetto tecnico rispetto a quello economico per i servizi sociali e quelli ad alta intensità di mano d'opera confermando un punteggio non inferiore al 70 per cento da attribuire alla qualità. Per l'effettiva di queste disposizioni

è, anche, necessario vietare esplicitamente che si valuti l'offerta di elementi aggiuntivi della prestazione con l'attribuzione di un punteggio.

Si ritiene, inoltre, che si possa utilizzare maggiormente il criterio del prezzo fisso quale sistema per aumentare la qualità degli appalti purché l'offerta tecnica rimanga strettamente afferente all'oggetto dell'appalto.

Poi, sarebbe utile recuperare un emendamento che nel corso della discussione al Senato è stato accolto solo come ordine del giorno ossia il numero *G/2330/17/8 (testo 2)* relativo alla funzione dei consorzi cooperativi e artigiani nella partecipazione alle gare per favorire la massima partecipazione, la parità di trattamento e la semplificazione della disciplina applicabile valorizzando gli strumenti di aggregazione delle imprese, compresi quelli tipici del movimento cooperativo (consorzi di cooperative), in linea con le direttive UE e con la recente legislazione italiana in materia di appalti.

Specularmente, in relazione agli odg approvati in Senato, esprimiamo particolare perplessità sull'estensione dell'attestazione SOA al settore dei servizi, in considerazione del fatto che: (i) gli appalti di servizi includono un mix di servizi spesso personalizzati dalla stazione appaltante e difficilmente scorporabili tra loro in modo oggettivo se non attraverso parametri di produzione caratteristici di ogni impresa; (ii) il mix variabile dei servizi, rispetto alla contrattualistica generalmente adottata, renderebbe molto difficile, alla stregua dei lavori, scorporare valori di fatturato riconducibili a servizi tra loro anche molto diversi; (iii) esistono già discipline settoriali (pulizie, facchinaggio, manutenzione, gestione rifiuti) che offrono fasce di qualificazione integrabili dalle stazioni appaltanti con ulteriori requisiti previsti ad hoc nel bando, che rimane lo strumento migliore per individuare le esigenze del committente.

Infine, in relazione al criterio di delega previsto alla lettera t): in merito alla revisione della disciplina relativa ai servizi sociali si concorda sull'importanza di prevedere come criterio utilizzabile ai fini dell'aggiudicazione esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Inoltre, è necessario confermare e garantire l'applicazione del regime "alleggerito" per l'aggiudicazione di appalti pubblici per i servizi di cui all'allegato IX in coerenza con quello previsto dalla direttiva 2014/24/UE agli artt. 72 e seguenti (oggi previsto dall'art. 142, comma 5 bis e segg. del Codice dei contratti pubblici). Inoltre, si evidenzia l'importanza di introdurre previsioni in relazione alle concessioni dei servizi sociali dell'allegato IX in stretta aderenza alle previsioni delle direttive europee sulla base delle previsioni dall'articolo 19 della direttiva 2014/23/UE.