



Camera dei Deputati – Commissione VIII, Audizione FINCO 14/04/22

AC 3514 - Delega al Governo in materia di contratti pubblici

FINCO è la Federazione delle Industrie dei Prodotti, degli Impianti, dei Servizi e delle Opere Specialistiche per le Costruzioni e le Manutenzioni Edili e Stradali.

Rappresenta 40 Associazioni nazionali di categoria, 14.200 imprese (la maggior parte delle quali partecipa ad appalti pubblici di lavori specialistici e super-specialistici, oltre che di forniture e servizi), 140.000 dipendenti, 30MLD di fatturato aggregato.

Nel ribadire la necessità, più volte espressa, che il sistema delle regole che governano gli appalti pubblici giunga ad una stabilizzazione, dal momento che le continue variazioni (alcune delle quali anche estremamente negative come la liberalizzazione del subappalto per le categorie non prevalenti o l'eliminazione del ribasso massimo tra appaltatore e subappaltatore) rendono il mercato fortemente instabile (a prescindere dalle gravi contingenze - pandemia, aumento costi energia e materie prime, conflitti regionali - che stanno caratterizzando questi ultimi anni), con seri danni sia per l'operatore economico che per il committente pubblico, si riportano le considerazioni che seguono.

Nel testo di Legge Delega licenziato dal Senato, ed ora all'attenzione della Camera dei Deputati, sono state introdotte, una **serie di integrazioni che FINCO valuta positivamente:**

- Divisione in lotti (art. 1, c. 2, c));
- Divieto di sorteggio in fase di selezione (se non in casi particolari e motivati) (art. 1, c. 2, d));

- CAM differenziati per tipologia ed importo appalti e con congruo tempo di transizione per applicazione nuovi CAM (art. 1, c. 2, e));
- Revisione prezzi (art. 1, c. 2, f));
- Tutela dei prodotti comunitari (art. 1, c. 2, h));
- Utilizzo Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e del Fascicolo virtuale dell'Operatore Economico (art. 1, c. 2, i));
- Tipizzazione cause di esclusione ed illecito professionale (art. 1, c. 2, l));
- Riferimento all'adeguata attrezzatura tecnica e dell'organico per la qualificazione delle imprese (art. 1, c. 2, q));
- Esclusione automatica offerta anomala per appalti non transfrontalieri (art. 1, c. 2, r));
- Riduzione delle garanzie fideiussorie con decurtazione SAL (art. 1, c. 2, aa));
- Concessioni ed affidamento a terzi con procedura ad evidenza pubblica (art. 1, c. 2, ee)).

Vi sono, tuttavia, ancora tematiche che meriterebbero un inserimento nel testo di Legge Delega per le quali si propongono alcuni emendamenti.

Nello specifico:

- Disciplina dedicata per gli appalti nei **Beni Culturali** che dovrebbero avere una regolamentazione *ad hoc*, in ragione della peculiarità del settore;
- Necessità che vengano valorizzati anche **CCNL settoriali specifici**, oltre a quelli più ampiamente diffusi;
- Necessità che al **subappaltatore** venga garantita una **adeguata remunerazione**, a fronte della eliminazione del ribasso del 20% tra appalto e subappalto;
- Necessità che per le **lavorazioni specialistiche e super-specialistiche** (OS e SIOS) venga prevista una **Qualificazione specifica**;

- Urgenza di un **Contratto di Subappalto Tipo** che regoli il rapporto tra appaltatore e subappaltatore, evitando che il primo riversi sul secondo oneri maggiori rispetto a quelli che lui stesso ha verso la stazione appaltante;
- **Pagamento diretto** in particolare per subappaltatori, cottimisti, prestatori di servizi, fornitori di beni e lavori, fornitori con posa in opera, noleggianti a caldo, mandanti di raggruppamenti temporanei, subappaltatori dei soci di consorzi;
- Necessità di riconsiderare la tematica del **limite quali/quantitativo al subappalto**, sulla base di una nuova disciplina anche differenziata per lavorazioni SIOS e sottosoglia;
- Obbligo di **scorporo per SIOS** sopra il 10% e per SIOS dei Beni Culturali di qualunque importo;
- **Consultazione portatori di interesse** nel corso dell'elaborazione del prossimo Codice dei Contratti.

PROPOSTE EMENDATIVE FINCO

Art. 1

- Al comma 1, primo periodo, dopo le parole << *uno o più decreti legislativi*>> aggiungere le seguenti: << *di cui uno in tema di appalti nel settore dei Beni Culturali su proposta del Ministro della Cultura,*>>

Motivazioni:

Si condivide l'opportunità di un regime regolatorio differenziato per i Beni Culturali che viene più volte citato nel disegno di Legge Delega. I Beni Culturali però, in virtù delle peculiarità del settore, dovrebbero avere una regolamentazione appalti autonoma e collegata al Codice dei Beni Culturali.

Testo finale:

*«Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, **di cui uno in tema di appalti nel settore dei Beni Culturali su proposta del Ministro della Cultura,** recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate*

- Al comma 2, lettera e), sostituire l'espressione << da rispettare obbligatoriamente >>, con la seguente: << **da rispettare, ove tecnicamente possibile,**>>

Motivazioni:

È condivisibile la previsione di Criteri Ambientali Minimi (CAM), soprattutto a seguito dell'inserimento nell'articolato della differenziazione per tipologia ed importo di appalto, ma si devono conciliare le esigenze ambientali con quelle tecniche: si veda bozza CAM Edilizia in via di finalizzazione dove è prevista una forte spinta su pochi materiali "rinnovabili" e penalizzazioni per altri materiali per esempio in tema di distanza di approvvigionamento o contenuti richiesti di materiale recuperato, riciclato o sottoprodotti.

Si deve, inoltre, tener conto del fatto che nel settore dei Beni Culturali non sempre è tecnicamente possibile o opportuno, per esigenze di conservazione, l'applicazione di CAM.

Testo finale:

*«e) semplificazione 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, ove tecnicamente possibile,** differenziati per tipologie ed importi di appalto e valorizzati economicamente nelle procedure di affidamento, e l'introduzione di sistemi di rendicontazione degli obiettivi energetico ambientali ; in seguito alla 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>>.*

-
- Al comma 2, lettera g), numero 2)
- aggiungere, dopo la frase << *più rappresentative sul piano nazionale* >>, le seguenti parole: << *e di quelli, di natura specialistica o super-specialistica, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con le attività richieste nell'esecuzione dell'appalto.*>>
 - eliminare il periodo che va da <<*nonché garantire*>> fino alla fine del numero 2)

Motivazioni:

Fermo restando che è nel diritto dell'impresa scegliere il CCNL da applicare (e che quindi non deve essere né la stazione appaltante né il progettista a decidere il contratto da applicare), si ritiene importante ribadire che oltre all'attività generale oggetto dell'appalto esistono anche ulteriori e specifiche attività, spesso connotate dall'acronimo OS, in quanto specialistiche e super-specialistiche, che possono essere richieste concretamente in fase di esecuzione (in Associazione temporanea o in subappalto) per le quali deve essere garantita l'applicazione di uno specifico contratto indipendente da quello applicato dall'appaltatore principale.

Non si condivide, inoltre, l'estensione del CCNL applicato dall'appaltatore principale al subappaltatore. Il contrasto al lavoro irregolare e migliori condizioni per i lavoratori si perseguono attraverso la qualificazione delle imprese e delle maestranze, che nulla hanno a che vedere con i contratti applicati dall'impresa affidataria.

Testo finale:

*«2) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire, anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale **e di quelli, di natura specialistica o super specialistica, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con le attività richieste nell'esecuzione dell'appalto,** ~~nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare~~»*

- Al comma 2, lettera g), dopo il numero 3) aggiungere, in finale, il seguente numero:
<<4) Garantire una adeguata remunerazione a subappaltatori, cottimisti, fornitori con posa in opera e noleggianti a caldo, nonché tempi di pagamento in linea con le previsioni di legge.>>

Motivazioni:

In assenza di una adeguata remunerazione e di pagamenti effettuati in tempi certi di tutta la filiera non è possibile garantire alcuna clausola sociale né la sopravvivenza stessa delle imprese. È, a questo proposito, fondamentale tornare ad applicare un meccanismo analogo a quello del ribasso massimo tra appaltatore e subappaltatore recentemente eliminato dall'art. 49 del DL 77/21.

Ovviamente anche la stazione appaltante deve garantire remunerazione e tempi certi di pagamento all'appaltatore principale

Testo finale:

«4) Garantire una adeguata remunerazione a subappaltatori, cottimisti, fornitori con posa in opera e noleggianti a caldo, nonché tempi di pagamento in linea con le previsioni di legge.»

-
- Al comma 2, lettera q) aggiungere, in finale, il seguente periodo: *<< esplicita previsione di un sistema di qualificazione rafforzato per lavorazioni specialistiche e super-specialistiche;»*

Motivazioni:

Una verifica sostanziale delle capacità e delle competenze reali delle imprese difficilmente si concilia con una semplificazione del sistema di qualificazione. La semplificazione deve essere nelle procedure (per esempio utilizzo banche dati) non nei contenuti, che andrebbero, invece, rafforzati.

Si esclude in maniera assoluta che le imprese possano qualificarsi con i lavori effettuati dai propri subappaltatori.

Va conservata la distinzione tra lavorazioni generali e lavorazioni specialistiche e super-specialistiche al fine di garantire una qualificazione specifica per quelle specialistiche e soprattutto per quelle super-specialistiche in termini di personale qualificato, attrezzature e

lavori effettivamente svolti.

Testo finale:

«g) *revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, valorizzando criteri di verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, dell'adeguatezza dell'attrezzatura tecnica e dell'organico, delle attività effettivamente eseguite e del rispetto della legalità, delle disposizioni relative alla prevenzione antimafia, alla tutela del lavoro e alla prevenzione e al contrasto della discriminazione di genere, anche attraverso l'utilizzo di banche dati a livello centrale che riducano le incertezze in sede di qualificazione degli operatori nelle singole procedure di gare e considerando la specificità del settore dei beni culturali; **esplicita previsione di un sistema di qualificazione rafforzato per lavorazioni specialistiche e super-specialistiche;**»*

-
- Al comma 2, lettera v) dopo le parole <<previsione di contratti-tipo>> inserire le seguenti: *“anche tra appaltatore e subappaltatore”*

Motivazioni:

Si concorda, in generale, sulla previsione di contratti-tipo che andrebbero estesi anche al rapporto appaltatore-subappaltatore dal momento che sistematicamente vengono ribaltati sul subappaltatore oneri impropri e ben maggiori di quelli che l'appaltatore ha nei confronti della stazione appaltante.

Testo finale:

«v) *razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti-tipo **anche tra appaltatore e subappaltatore,** ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alle concessioni di servizi, alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche e dell'erogazione di servizi resi in concessione, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti;*»

-
- Al comma 2, lettera gg) aggiungere alla fine il seguente periodo: <<**rafforzamento del meccanismo del pagamento diretto a subappaltatori, cottimisti, prestatori di servizi,**

fornitori di beni e lavori, fornitori con posa in opera, noleggianti a caldo, mandanti di raggruppamenti temporanei, subappaltatori dei soci di consorzi;>>

Motivazioni:

Occorre riportare anche nel prossimo Codice dei Contratti il meccanismo del pagamento diretto senza limitazione di sorta e con estensione ai principali attori della filiera degli appalti, visto che il tema continua a rimanere di estrema rilevanza ed attualità.

Testo finale:

<<gg) semplificazione delle procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti del corrispettivo contrattuale, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico delle imprese; rafforzamento del meccanismo del pagamento diretto a subappaltatori, cottimisti, prestatori di servizi, fornitori di beni e lavori, fornitori con posa in opera, noleggianti a caldo, mandanti di raggruppamenti temporanei, subappaltatori dei soci di consorzi;>>

➤ Al comma 2, dopo la lettera hh) aggiungere le ulteriori seguenti lettere:

<< ii) revisione della normativa in tema di limiti al subappalto >>

Motivazioni:

L'attuale previsione in materia di limiti al subappalto, così come modificata dall'art. 49 del DL 77/21, è assolutamente non condivisibile e porterà, già nel breve periodo, enormi problemi al tessuto imprenditoriale oltre che al sistema degli appalti. È quindi assolutamente necessario un intervento di revisione che introduca, comunque, una limitazione di subappalto, anche se non con percentuale fissa.

<< ll) definizione di un regime differenziato per il subappalto sotto soglia comunitaria e per le lavorazioni super-specialistiche; >>

Motivazioni:

Le pronunce comunitarie che hanno portato alla revisione dei limiti al subappalto non fanno riferimento né agli appalti sottosoglia né a quelli relativi alle lavorazioni super-specialistiche. E' quindi possibile, oltre che necessario, un intervento normativo a correzione.

<< mm) obbligo di scorporare le lavorazioni super-specialistiche che superano il 10% del valore complessivo dell'opera ed i lavori afferenti ai beni culturali OS 2-A, OS 2-B, OS 24-B e OS 25 a prescindere dall'incidenza percentuale.>>

Motivazioni:

Necessario salvaguardare il principio della c.d. "scorporabilità" dei lavori e dei componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti ed opere speciali (ivi inclusi quelli relativi ai Beni Culturali) per una loro corretta individuazione e realizzazione.

Testo finale:

« ii) revisione della normativa in tema di limiti al subappalto;

ll) definizione di un regime differenziato per il subappalto sotto soglia comunitaria e per le lavorazioni super-specialistiche;

mm) obbligo di scorporare le lavorazioni super-specialistiche che superano il 10% del valore complessivo dell'opera ed i lavori afferenti di beni culturali OS 2-A, OS 2-B, OS 24-B e OS 25 a prescindere dall'incidenza percentuale.»

-
- Al comma 4, dopo il periodo *<< Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso>>*, inserire il seguente: *<<È garantita la consultazione degli stakeholders durante l'intera procedura di elaborazione dei decreti di cui al comma 1.>>*

Motivazioni:

Importante garantire un confronto in merito alle future regole degli appalti almeno con i principali portatori di interesse, prevedendo la loro consultazione nel corso dell'elaborazione del nuovo Codice dei Contratti.

Testo finale:

«I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con i Ministri competenti. Sugli schemi di decreto legislativo è acquisito il parere del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e delle

*Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. I pareri sono resi entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza dei predetti pareri. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali motivazioni, corredate dai necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro dieci giorni dall'assegnazione; decorso tale termine il decreto legislativo può essere comunque emanato. Ove il Governo, nell'attuazione della delega di cui al presente articolo, intenda esercitare la facoltà di cui al l'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, il Consiglio di Stato si avvale, al fine della stesura dell'articolato, di magistrati di tribunale amministrativo regionale, di esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato, i quali prestano la propria attività a titolo gratuito e senza diritto al rimborso delle spese. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso. **È garantita la consultazione degli stakeholders durante l'intera procedura di elaborazione dei decreti di cui al comma 1.** Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può apportarvi le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui al presente articolo. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dal presente articolo o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi»*