



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

***DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI***  
***(A.C. 3514)***

**CAMERA DEI DEPUTATI**  
***Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)***

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE**

***Roma, 21 aprile 2022***

## **Premessa**

Il disegno di legge di delega all'esame di codesta Commissione reca numerosi principi e criteri direttivi volti a indirizzare la complessa opera di revisione della normativa in materia di contratti pubblici - come specifica l'articolo 1 del disegno di legge - non soltanto nel senso di adeguare la normativa interna al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza, ma anche al fine di *"razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente"*.

È questo l'ambito in cui il legislatore gode della maggiore autonomia ed è essenziale che si colga l'opportunità di questa revisione al fine di tradurre in pratica i suddetti principi.

Al contempo, anche il necessario adeguamento al diritto europeo e ai principi giurisprudenziali, offre margini di manovra che, se adeguatamente valorizzati, possono contribuire a rendere la normativa più semplice e attuale.

È ben noto, infatti, come il Codice dei contratti pubblici, nonostante i successivi interventi correttivi e integrativi, si sia rivelato nella prassi inefficace, quando non addirittura inadeguato, rispetto agli obiettivi macroeconomici di rilancio degli investimenti pubblici e di contenimento dei costi, nonché alle esigenze del mercato di procedure snelle e rapide, in grado di rispondere tanto alle esigenze delle pubbliche amministrazioni, interessate a soddisfare i propri bisogni nel minor tempo ed alle migliori condizioni possibili, quanto a quelle degli operatori economici, interessati parimenti a svolgere la propria attività in un quadro di regole chiare, di tempi certi, con oneri amministrativi e burocratici quanto più possibile ridotti.

In tale contesto si inserisce, inoltre, l'auspicio da sempre ribadito da Confcommercio, di una disciplina più adeguata ai settori dei servizi e delle forniture che tuttavia, al netto di alcuni oggettivi miglioramenti, anche nell'attuale Codice continua a soffrire della carenza di disposizioni di maggior dettaglio rispetto alle specificità di tali contratti, nonostante gli affidamenti per servizi e forniture superino ormai per numero e per valore quelli di lavori.

Nel manifestare, dunque, il positivo apprezzamento per la scelta di codesta Commissione di consentire alle parti interessate di esprimere le proprie valutazioni sul ddl delega, rappresentiamo, di seguito alcune, osservazioni che auspichiamo possano essere valutate al fine di delineare nella maniera più efficace le direttrici della suddetta opera di revisione affrontando i limiti sinteticamente richiamati.

### **1. Qualificazione delle stazioni appaltanti e centralizzazione delle committenze (art. 1, comma 2, lett. b)**

Il criterio di delega andrebbe ulteriormente definito, anche coordinandolo con il successivo criterio relativo alla suddivisione in lotti. Infatti la prevista riduzione numerica delle stazioni appaltanti, il loro accorpamento e la riorganizzazione complessiva delle stesse, condurrebbero a un sistema composto di soggetti maggiormente strutturati rispetto al passato, in grado di effettuare una suddivisione in lotti fondata su analisi preventive del mercato di riferimento volte ad assicurare l'effettiva partecipazione delle PMI (v. punto successivo).

Inoltre, ai fini di un effettivo miglioramento delle condizioni di accesso al mercato delle PMI, bisognerebbe prevedere una modifica al sistema di centralizzazione della committenza, che ad oggi si è in concreto posto d'ostacolo, non solo all'espansione ma anche al recupero delle quote di mercato pubblico perse nell'ultimo decennio dalle imprese di più ridotte dimensioni.

Si rende a tal fine necessario un ripensamento complessivo del sistema degli acquisti centralizzati, anche alla luce del sostanziale fallimento e del carattere controproducente degli acquisti obbligatori attraverso centrali di committenza.

A tal proposito, si evidenzia che il primo decreto correttivo del codice dei Contratti Pubblici aveva escluso i soggetti aggregatori e le centrali di committenza statali dall'ambito di applicazione dell'obbligo di pubblicazione dell'elenco biennale – e del relativo aggiornamento annuale – degli acquisti di beni e servizi (cfr. il comma 8-bis dell'art. 21, d.lgs. n. 50/2016). Tale modifica ha sortito effetti negativi, con la duplicazione – e a volte anche la triplicazione – degli strumenti di acquisto disponibili per le stazioni appaltanti, tenute ad approvvigionarsi attraverso centrali di committenza (*i.e.*, gara centralizzata Consip, gara del soggetto aggregatore ed eventualmente gara “ponte” indetta in sede locale, nelle more delle gare centralizzate).

In ragione di quanto precede, si ritiene opportuno il ripristino del sopra menzionato obbligo di pubblicazione, prevedendo nell'ambito della legge delega l'estensione dell'obbligo di programmazione degli acquisti di beni e servizi ai soggetti aggregatori e alle centrali di committenza.

## **2. Suddivisione in lotti (art. 1, comma 2, lett. c)**

Il processo di centralizzazione degli acquisti della P.A. in corso da diversi anni ha condotto alla concentrazione del potere di acquisto e alla drastica diminuzione delle gare, che hanno assunto dimensioni tali da penalizzare, di fatto e in misura sempre maggiore, le PMI, in particolare quelle che operano nel campo della distribuzione di beni e servizi, che vengono sistematicamente *bypassate* da una contrattazione che si rivolge elettivamente ai grandi produttori (nel caso delle forniture di beni) ovvero ai principali *player* del mercato (nel caso dei servizi).

In sostanza, il mercato pubblico di beni e servizi continua a diventare, sempre di più, appannaggio di pochi, ponendo a rischio anche gli obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che per realizzarsi richiede risorse aggiuntive che il legislatore europeo immagina di ottenere con un miglioramento delle qualità concorrenziali del mercato in favore delle PMI.

Confcommercio ritiene dunque necessario rinforzare l'obbligo di suddivisione degli appalti in lotti, utilizzando la facoltà concessa dalle direttive di vietare la gara in lotto unico, almeno per gli appalti di grandi dimensioni economiche.

In particolare, il principio relativo alla suddivisione dei lotti dovrebbe essere rafforzato, prevedendo l'obbligo per le stazioni appaltanti, all'esito del processo di riorganizzazione previsto dalla legge delega, di circoscrivere il perimetro degli stessi non solo sulla base di criteri qualitativi e/o quantitativi generali, ma sulla base di una preliminare ed effettiva

analisi del mercato di riferimento, avendo cura di individuare per ogni ambito, settore e/o procedura di gara l'effettiva possibilità per le PMI di prendere parte alla gara ed altresì di poter svolgere le prestazioni. Andrebbe, di conseguenza, rafforzato il principio relativo all'individuazione di un criterio di proporzionalità nella fissazione dei requisiti di partecipazione, commisurata al reale dimensionamento delle PMI operanti nello specifico mercato di riferimento per lo specifico settore oggetto di gara.

### **3. Clausole di revisione dei prezzi (art. 1, comma 2, lett. f)**

L'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire negli atti di gara clausole di revisione dei prezzi andrebbe rafforzato con la previsione dell'obbligo di individuazione di meccanismi e criteri certi per ciascuna tipologia di contratto da applicarsi non esclusivamente al verificarsi di condizioni impreviste o imprevedibili al momento della formulazione dell'offerta, ma da applicarsi periodicamente sulla base di analisi dei prezzi e di indici costantemente aggiornati per ciascuna tipologia di contratto.

Inoltre, bisognerebbe ampliare la portata del provvedimento che, laddove circoscrive il riconoscimento dei compensi revisionali alla sussistenza di eventi imprevisti e imprevedibili, appare pensato esclusivamente per gli appalti di lavoro e fornitura.

Infatti, fermo restando l'apprezzamento per il ritorno al criterio dell'obbligatorietà dell'adeguamento dei prezzi – già previsto dal vecchio codice e ora reintrodotta, sebbene in via temporanea, dall'art. 29 del D.L. n. 4/2022 – la legge delega fa ora riferimento limitato ai casi in cui ricorrano condizioni *“non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta”*. Cioché, si potrebbe pervenire – se il criterio rimanesse immutato – a soluzioni differenti nel settore dei lavori e delle forniture (nei quali gli incrementi del costo dei materiali sono normalmente imprevedibili), da un lato, e in quello dei servizi, dall'altro. Nel corso di un appalto di durata pluriennale, come in genere è quello di servizi, sono infatti possibili – e anzi probabili, alla luce dell'inflazione galoppante – incrementi anche notevoli della voce *“costo del lavoro”*, ovvero sia di quel fattore della produzione che più di tutti incide, negli appalti *labour intensive*, sui costi. E poiché l'incremento di tale voce di costo è sempre prevedibile nell'*an*, sebbene non nel *quantum*, all'atto della formulazione dell'offerta, potrebbero non essere riconosciuti i maggiori oneri derivanti dagli incrementi del costo della manodopera per il rinnovo del CCNL di categoria.

La questione si è posta ed è stata di recente risolta nei predetti termini – sebbene nell'ambito dei cd. settori speciali, e con riferimento al vecchio codice – dapprima dalla Corte di Giustizia UE (6.10.2021 in C. – 561/2019), e, quindi, dal Consiglio di Stato (sent. Sez. IV, n. 2446 del 4.4.2022).

Appare dunque necessario modificare il criterio di delega in esame affinché la revisione dei prezzi sia prevista, oltre che nel caso in cui si verificano condizioni *“non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta”*, anche qualora dette condizioni risultino *“non economicamente valutabili”* a priori.

In alternativa, con un intervento più puntuale, si potrebbe prevedere l'adeguamento automatico del corrispettivo dell'appalto agli incrementi del costo della manodopera, ove

dovuti a causa del rinnovo del CCNL di categoria applicabile allo specifico settore merceologico, allo scopo di tenere in maggiore considerazione le peculiarità del settore dei servizi cd. “*labour intensive*” (v. anche par. 7).

#### **4. Clausola sociale (art. 1, comma 2, lett. g)**

Nell’ambito della disciplina speciale degli appalti di servizi ad alta intensità di manodopera, si propone di escludere la mera facoltà contenuta nel testo attuale mantenendo, invece, ferma l’obbligatorietà nei bandi di gara della clausola sociale, trattandosi di una previsione oramai rodada nei quasi sei anni di vigenza del codice del 2016 e di certo essenziale. Da un lato, infatti, assolve allo scopo di mantenere inalterato il confronto competitivo su basi paritarie, anche in settori in cui siano applicabili diversi CCNL di categoria; dall’altro lato, consente di disporre di un’efficace tutela degli aspetti sociali, che le direttive recepite valorizzano, anche in settori nei quali il CCNL di categoria non contiene un’espressa disciplina del “cambio appalto”.

#### **5. Forniture da Paesi terzi (art. 1, comma 2, lett. h)**

La promozione del ricorso a forniture in cui la parte di prodotti originari di Paesi terzi che compongono l’offerta non sia maggioritaria rispetto al valore totale dei prodotti, andrebbe rafforzato attraverso la previsione di specifici criteri premianti dell’offerta composta da prodotti provenienti da Stati dell’UE.

#### **6. Cause di esclusione (art. 1, comma 2, lett. l)**

Il principio di razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione e della tipizzazione delle fattispecie che configurano l’illecito professionale andrebbe rafforzato con l’impulso diretto al legislatore delegato di procedere all’individuazione di fattispecie e/o soglie di rilevanza proporzionate al valore e/o all’importanza dell’affidamento, con mitigazione di ogni tipo di conseguenza per l’operatore economico che sia incorso in una fattispecie teoricamente rilevante per causa a lui non imputabile.

#### **7. Criteri di aggiudicazione (art. 1, comma 2, lett. r) e t)**

Nella tipizzazione dei casi in cui le stazioni appaltanti non possono ricorrere, ai fini dell’aggiudicazione, al criterio del solo prezzo e, quindi, nella tipizzazione dei casi in cui è fatto obbligo al ricorso del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, andrebbero ricompresi gli affidamenti di tutte le forniture, tanto di beni quanto di servizi, destinate agli Enti del Servizio Sanitario.

È inoltre necessario introdurre una puntuale limitazione (e non soltanto una “individuazione”) dei casi nei quali sia ammissibile il ricorso a criteri di aggiudicazione tabellari (cd. “on/off”) che invece, al momento, viene delineata in termini troppo generici.

Si ritiene, altresì, opportuno valorizzare maggiormente il ricorso alle Tabelle ministeriali del costo del lavoro fissando un regime più stringente nella valutazione delle offerte che si pongono al di sotto delle soglie minime.

In aggiunta a ciò, è auspicabile che si colga l'occasione offerta dal disegno di legge delega in esame per giungere a un opportuno rafforzamento dei criteri di selezione di cui all'articolo 83 del D.Lgs. 50/2016, volti a garantire l'affidabilità socio-economica delle imprese partecipanti alle gare, sempre nel rispetto del principio di proporzionalità e inclusione delle PMI.

Sarebbe infine opportuno che fosse prevista una disciplina speciale per i servizi ad alta intensità di manodopera (cd. "*labour intensive*").

#### **8. Procedure di pagamento (art. 1, comma 2, lett. gg)**

Con riferimento al principio di semplificazione delle procedure di pagamento si auspica che lo stesso, nella sua declinazione, possa essere rafforzato, anche attraverso il miglioramento di processi di digitalizzazione, in modo da rendere realmente più celeri e certi i tempi dei versamenti dei corrispettivi contrattuali da parte delle stazioni appaltanti. Il tema dei ritardi di pagamento, come noto, riguarda in modo trasversale tutte le Amministrazioni pubbliche e determina rilevanti effetti negativi sull'equilibrio economico finanziario delle imprese e sul loro grado di concorrenza sul mercato.