



# **CAMERA DEI DEPUTATI**

## **VIII COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI**

### **Documento di osservazioni**

**Audizioni informali, anche in videoconferenza, nell'ambito dell'esame  
dello schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici  
(Atto n. 19)**

Roma, 30 gennaio 2023

*Signor Presidente, Onorevoli Commissari,*

*Vi ringraziamo per l'opportunità offerta a Confesercenti di fornire il proprio contributo in merito al testo di attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, che recepisce sostanzialmente i principi già contenuti nella legge medesima, nonché ulteriori istanze proprie delle imprese rappresentate, ricollegabili con le finalità della legge e sulle quali la nostra Confederazione ha molto investito.*

La prima notazione positiva che si ritiene di fare riguarda l'accoglimento delle istanze di semplificazione che il mondo delle imprese sollecita da anni, in particolare con riferimento all'esigenza di prevedere testi normativi che non implicino eccessivo uso della decretazione attuativa.

Come la stessa Relazione illustrativa spiega, il Codice abbatte in modo rilevante il numero di norme e linee guida di attuazione, contiene un numero, sì, elevato di allegati, ma comunque contenuto in relazione alle tre direttive da recepire e relativi annessi, e che assorbiranno 17 linee guida ANAC e 15 regolamenti ancora vigenti.

Inoltre, le novità portate dal Codice sono analiticamente illustrate nella Relazione di accompagnamento, che viene a costituire un vero e proprio manuale operativo per l'uso del nuovo Codice, assorbendo anche la funzione di indirizzo attuativo sinora rivestita dalle "linee guida non vincolanti". Di fatto, si è redatto effettivamente un Codice "autoesecutivo", che consente da subito una piena conoscenza delle nuove parti della disciplina che vengono introdotte.

Altrettanto importante l'integrazione, nel Codice, dei principi europei della pubblicità, della trasparenza e della parità con quelli del "risultato" e della "fiducia".

Il principio del risultato, che costituisce attuazione di quello del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità, costituirà criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, così incoraggiando le stazioni appaltanti ad esercitare efficientemente la "buona discrezionalità"; quello della fiducia favorirà l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, unitamente alle previste azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché ai piani di formazione introdotti per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti.

Per quanto ci compete, è da segnalare positivamente la previsione di criteri premiali per l'aggregazione di impresa; il Codice consente, nell'attuazione di tale principio, la presentazione di offerte

da parte degli imprenditori individuali con l'impegno che, in caso di aggiudicazione della gara, gli stessi operatori conferiscano mandato collettivo speciale con rappresentanza ad uno di essi, da indicare in sede di offerta.

Apprezzabile altresì la possibilità di procedere alla suddivisione degli appalti in lotti sulla base di criteri qualitativi o quantitativi, con obbligo di motivare la decisione di non procedere a detta suddivisione, nonché il divieto di accorpamento artificioso dei lotti, in coerenza con i principi dello *Small Business Act*. Tutto ciò agevolerà la partecipazione delle Piccole e Medie Imprese alle gare d'appalto, andando a superare, in tendenza, l'assurda situazione per cui partecipa ad appalti pubblici soltanto meno del 15% delle micro e piccole imprese, nonostante queste rappresentino più del 90% delle imprese italiane e contribuiscano al 20% della ricchezza nazionale, secondo dati forniti dalla stessa Commissione Ue, Dg Mercato interno e Servizi.

L'art. 57 dello Schema di decreto prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei *criteri ambientali minimi*, definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, e differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione, con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto dall'articolo 130.

Trattasi di una norma che la Confesercenti ritiene di rilevante importanza, vista l'adesione della Confederazione alle politiche ambientali ed ai principi dell'economia circolare, oltre che a principi che favoriscano una premialità per le imprese "green" e che operano a vantaggio dell'ecosostenibilità.

Tuttavia, visto il rischio che in alcuni settori, a causa della difficoltà degli adempimenti di legge, particolarmente onerosi nei confronti soprattutto delle micro e piccole imprese, queste rimangano fuori da appalti quali, in particolare, quelli di fornitura di derrate alimentari ed altri che potrebbero in futuro essere considerati, si ritiene fondamentale la consultazione, nella fase di adozione o di adeguamento del decreto del MASE, delle Associazioni maggiormente rappresentative delle imprese del settore.

Di fondamentale importanza, per Confesercenti, ed in particolare per le sue Federazioni rappresentative delle categorie dei pubblici esercizi e della distribuzione tradizionale di prodotti alimentari (in particolare negli "esercizi di vicinato"), è l'introduzione, nell'art. 131, relativo ai servizi sostitutivi di mensa - che disciplina l'attività di emissione di buoni pasto aventi per scopo l'erogazione di

tali servizi per il tramite di esercizi convenzionati - e con riferimento alle gare per l'affidamento dei servizi medesimi, del criterio di gara che prevede l'assegnazione esclusivamente in relazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, nonché della previsione di uno sconto incondizionato verso gli esercenti in misura non superiore al 5 per cento del valore nominale del buono pasto, sconto che deve remunerare altresì ogni eventuale servizio aggiuntivo offerto agli esercenti stessi.

L'approvazione della norma rappresenta un risultato fondamentale per il settore del commercio e della ristorazione, rendendo strutturale una disposizione transitoriamente prevista dalla decretazione d'urgenza, a prova della cogente necessità di una sua introduzione. Viene così finalmente ridimensionata una sorta di "tassa occulta" che per anni ha pesato sui conti di decine di migliaia di piccole imprese.

Va invero segnalato, in proposito, il mancato coordinamento tra quanto stabilito dall'art. 131, comma 5, laddove prevede che il tetto massimo del 5% del valore nominale del buon pasto previsto per le commissioni debba remunerare ogni eventuale "servizio aggiuntivo" offerto agli esercenti e l'Allegato II.17, all'interno del quale è ancora prevista la possibilità che le aziende emettitrici dei buoni pasto possano sottoporre agli esercenti prestazioni ulteriori rispetto all'oggetto della gara ma caratterizzate da un'oggettiva e diretta connessione con la stessa, apparentemente ammettendo la previsione di (ulteriori) corrispettivi per le prestazioni o i servizi aggiuntivi eventualmente acquistati.

Il comma 6 dell'art. 131 prevede che, in sede di prima applicazione del Codice, l'allegato venga abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che lo sostituirà integralmente anche in qualità di allegato al Codice, ma fino a tale abrogazione l'evidenziata contraddizione continuerà ad operare, con i conseguenti problemi di applicazione.

Va infine evidenziato che quanto previsto con riferimento alle gare d'appalto per l'assegnazione del servizio dovrebbe auspicabilmente estendersi, in forza di future norme che agevolino tale processo, alla rimanente parte del mercato dei servizi sostitutivi di mensa, quella inerente al settore privato, con riferimento al quale l'Associazione conduce una battaglia annosa a favore delle imprese, sui cui bilanci pesano le gravose commissioni pretese dalle società emettitrici.

Alcune notazioni critiche finali, in estrema sintesi, riguardano:

- i contenuti dell'art. 31 dello Schema di decreto, laddove prevede l'istituzione, presso l'ANAC, dell'Anagrafe degli operatori economici a qualunque titolo coinvolti nei contratti pubblici, che si avvale del Registro delle imprese, la quale ha lo scopo di censire tali operatori economici, nonché i soggetti, le persone fisiche e i titolari di cariche ad essi riferibili, e che per le persone fisiche assume valore certificativo per i ruoli e le cariche rivestiti non risultanti dal Registro delle imprese: in tale

Anagrafe, a nostro avviso, dovrebbero essere ricompresi anche i professionisti lavoratori autonomi che sono esenti dall'iscrizione al Registro delle imprese;

- a ciò è ricollegabile quanto previsto dall'art. 168 dello Schema, il quale prevede che le stazioni appaltanti o gli enti concedenti possono istituire e gestire un sistema di qualificazione degli operatori economici, che possono chiedere in qualsiasi momento di essere qualificati. I contratti specifici per i lavori, le forniture e i servizi contemplati dal sistema di qualificazione sono aggiudicati con procedure ristrette o procedure negoziate cui possono partecipare o presentare offerta gli operatori che siano iscritti nel sistema di qualificazione. Nella considerazione che nella disciplina relativa alle procedure di gara con sistemi di qualificazione generale degli operatori viene lasciata discrezionalità alla stazione appaltante, si ritiene opportuno che le stazioni appaltanti, per i professionisti non iscritti ad elenchi, albi od Ordini che sono comunque in possesso delle attestazioni sugli standard di qualificazione professionale rilasciate dalle rispettive associazioni, possano riconoscere la validità di tali attestazioni o, quanto meno, una certificazione, rilasciata da organismo accreditato, relativa a norme tecniche di conformità, facendo riferimento alla normativa sulle attività professionali non regolamentate (legge n. 4/2013).