



Artigiani
Imprenditori
d'Italia

Camera dei deputati

XIX Legislatura

VIII Commissione (Ambiente, territorio, lavori pubblici)

Documento di osservazioni e proposte

Audizione informale nell'ambito dell'esame delle risoluzioni 7-00220 Mazzetti, 7-00229 Manes, 7-00234 Santillo e 7-00247 Milani recanti iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice dei contratti pubblici, concernenti lo svolgimento delle procedure di affidamento, la revisione dei prezzi e l'esecuzione degli appalti

6 agosto 2024

Signor Presidente, Onorevoli Commissari, un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato e CNA di fornire il proprio contributo nell'ambito della discussione sui possibili interventi normativi di modifica al Codice dei contratti pubblici.

Premessa

Le risoluzioni oggetto della presente audizione affrontano diverse problematiche legate alla criticità applicative e interpretative del nuovo Codice dei contratti pubblici che impongono la necessità di una modifica.

La stessa legge delega n. 78/2020 ha previsto, infatti, la possibilità di apportare correttivi al Codice dei contratti, attraverso l'emanazione di successivi atti adottati nel rispetto dei principi direttivi di delega.

In tal senso, quindi, i contenuti delle tre risoluzioni appaiono opportuni e tempestivi poiché, nel sollevare gli elementi di criticità maggiormente rilevanti in ordine al funzionamento della disciplina dei contratti pubblici, impegnano il Governo a adottare uno specifico intervento correttivo.

Tra le questioni poste dalle risoluzioni in parola, gli elementi di maggiore interesse per le scriventi Confederazioni sono i seguenti:

- 1) le osservazioni avanzate dalle tre risoluzioni all'articolo 50 del Codice (procedure di affidamento) appaiono integralmente condivisibili;
- 2) le osservazioni avanzate dalle risoluzioni Mazzetti e Manes all'articolo 60 (revisione dei prezzi) sono condivisibili, anche se a nostro avviso andrebbero integrate con la previsione del riconoscimento della revisione automatica dei prezzi per le imprese subappaltatrici;
- 3) le osservazioni avanzate dalle tre risoluzioni all'articolo 119 (subappalto), relativamente alla limitazione dell'istituto del subappalto a cascata, appaiono condivisibili, in particolare laddove si suggerisce di limitare la catena dei subappalti a un solo primo livello, escludendo una indiscriminata catena senza limiti che dequalificherebbe la natura delle prestazioni erogate introducendo elementi di rischio e di potenziale concorrenza sleale.

Tra le questioni, invece, non affrontate dalle richiamate risoluzioni andrebbero a nostro avviso integrati gli elementi che riportiamo analiticamente nel seguito, anticipando, tuttavia, quelle maggiormente rilevanti.

In particolare, ci preme segnalare a) l'introduzione dell'obbligo per la stazione appaltante di individuare un unico contratto collettivo di lavoro di riferimento; e b) la previsione di una

qualificazione SOA per i servizi e le forniture appaiono come un eccesso di delega rispetto ai principi direttivi.

Nello specifico, nell'articolo 11 del codice, sebbene la rubrica dell'articolo, indichi un riferimento esplicito alla pluralità sindacale, nei fatti, in contenuto del testo, compare una formulazione ambigua che, declinata al singolare, sembra contravvenire al richiamato principio costituzionalmente previsto.

Per quanto attiene, invece, all'obbligo di qualificazione SOA per le pubbliche forniture e i servizi, questo era stato esplicitamente espunto dalla legge delega per modifica apportata durante i lavori parlamentari.

Osservazioni specifiche sul Codice dei contratti pubblici

Al fine di una revisione organica del Codice dei contratti pubblici, riteniamo, comunque, che debbano essere altresì presi in considerazione gli elementi di seguiti analiticamente riportati.

CRITICITÀ INTERPRETATIVE

Articolo 11

Articolo 41, comma 13

Si intende segnalare che nell'articolato manca il riferimento al pluralismo sindacale e a nostro avviso si introducono elementi di discrezionalità che potrebbero ingenerare pesanti ripercussioni sul mercato, alterare il corretto confronto competitivo tra imprese, aumentare il contenzioso ed esporre le stazioni appaltanti a scelte errate che rischiano di alimentare un contenzioso legale e l'impugnazione delle gare.

Proposta

La questione potrebbe essere affrontata in via interpretativa attraverso una nota ministeriale che, in ragione della pluralità contrattuale, indichi la presunzione di equivalenza protettiva tra CCNL sottoscritti da CGIL-CISL-UIL e grandi organizzazioni datoriali, tra cui Confartigianato e CNA; così come già definito dalle parti sociali, dall'INL e dal CNEL e riportato nella Nota illustrativa ANAC – Bando Tipo n. 1/2023, pag. 11. In mancanza potrebbe essere adottata una norma di interpretazione autentica in sede di revisione del Codice.

Comunque, e coerentemente, andrebbe modificato l'articolo 41, comma 13 relativamente al richiamo alle tabelle ministeriali per la determinazione del costo del lavoro che devono essere emanate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.

Articolo 58

L'articolo 58 del Codice, per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti, prevede che questi debbano essere suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Nella prassi, il ricorso a tale istituto è scarsamente praticato e l'obbligo di motivare la scelta di accorpare più appalti in un'unica procedura a evidenza pubblica (dimostrando, peraltro, i benefici derivanti da detta scelta rispetto alle altre soluzioni possibili), non è sempre osservato o conforme alle dettagliate prescrizioni normative, soprattutto in termini di pubblicità e conoscibilità.

Proposta

Si ritiene opportuno rafforzare l'obbligo di suddivisione in lotti affidando prioritariamente a micro e piccole imprese l'esecuzione delle opere. Ciò al fine di garantire il massimo controllo da parte delle stazioni appaltanti sugli appalti da realizzare e limitare il fenomeno della catena lunga dei subappalti.

A nostro avviso sarebbe utile aggiungere l'obbligo per le stazioni appaltanti di invio all'ANAC della motivazione della mancata suddivisione in lotti, così da darne evidenza pubblica e permettere una valutazione di tale scelta.

Articolo 60

Nell'ambito del tavolo ministeriale istituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, per la definizione degli indici per la revisione prezzi si è evidenziata la necessità di una nota interpretativa del Ministero che evidenzi che la revisione dei prezzi opera anche per i subappaltatori se hanno subito la maggiorazione dei prezzi.

Proposta

Al fine di garantire l'equilibrio contrattuale nella filiera dell'appalto e di evitare un illecito arricchimento del beneficiario, vi è la necessità di una nota interpretativa del Ministero che evidenzi che la revisione dei prezzi opera anche per i subappaltatori se hanno subito la maggiorazione dei prezzi.

Riteniamo, quindi, che salvo condizioni migliorative concordate tra le parti o applicate per uso/consuetudine, in relazione alle specifiche prestazione da eseguire, la revisione automatica dei prezzi operi anche per il subappalto e nel caso di pagamento diretto la stazione appaltante possa procedere al pagamento diretto anche del maggior importo rideterminato in base all'art. 60 stesso.

Inoltre, si propone un emendamento modificativo del comma 11 dell'articolo 119, nel quale dopo le parole *"l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite"* si chiede di aggiungere le parole ***"compresa la revisione dei prezzi di cui all'articolo 60,"***.

DISALLINEAMENTI TESTUALI

Articolo 225 comma 16 - Allegato I.7, art. 40

Si segnala che il comma 16 dell'articolo 225 prevede, nei fatti, l'abrogazione del D.M. 248/2016 e di conseguenza dell'elenco "Strutture, Impianti e Opere Speciali" (SIOS), mentre l'art. 40 dell'allegato I.7 impone l'obbligo di segnalare nel computo metrico e schema di contratto le SIOS di importo superiore al 15%.

Proposta

Si propone di ripristinare la disciplina specifica in materia di SIOS poiché la mancanza dell'elenco genera una eccessiva discrezionalità da parte dell'Amministrazione che ha il solo riferimento nell'art. 104, comma 11 e nell'art. 119, comma 2 in tema di subappalto.

Articolo 119, comma 20

Si segnala che il citato comma stabilisce che le stazioni appaltanti rilascino i Certificati di esecuzione lavori (CEL) per i lavori effettivamente eseguiti prevedendo lo scomputo dell'intero lavoro dei subappalti ma la previsione è contraddetta da quanto contenuto nel comma 1, art. 23 dell'allegato II.12.

Proposta

Si chiede di revisionare l'allegato in coerenza con la norma primaria volta a promuovere, attraverso una procedura tecnica, il contenimento dei numerosi effetti negativi del subappalto libero e del subappalto a cascata. In assenza della corretta applicazione del comma 20 dell'articolo 119, a nostro avviso si alimentano le anomalie riferibili alle cosiddette "scatole vuote" a danno delle imprese reali.

Articolo 91

Il Documento di Gara Unico europeo (DGUE) sconta spesso modifiche di contenuto causate dalle stazioni appaltanti che, nel creare il documento informatico, richiedono spesso agli operatori economici campi di dichiarazione non applicabili alla specifica procedura di gara e, pertanto, non dichiarabili dall'OE.

Il DGUE, nato come strumento di semplificazione, digitalizzazione e standardizzazione delle dichiarazioni rese dagli operatori economici ai fini della partecipazione agli appalti pubblici, è divenuto per gli operatori economici un momento critico non solo a causa del continuo fermento normativo, ma anche dell'incerta formulazione del dettato legislativo in merito alle cause di esclusione automatiche e non automatiche.

Proposta

Si evidenzia che, in un sistema digitale che si basa sempre più sull'interoperabilità dei dati e la consultazione diretta delle banche dati da parte della stazione appaltante, l'autodichiarazione resa dall'operatore economico in sede di gara di appalto dovrebbe essere ormai superato.

L'osservazione appare ancora più rilevante alla luce dell'effettiva entrata in vigore del fascicolo virtuale dell'operatore economico, che ha come obiettivo quello di consentire all'Amministrazione la verifica diretta dei requisiti dell'operatore economico e parimenti dovrebbe avere lo scopo di sgravare quest'ultimo dagli oneri dichiarativi, anche relativi al possesso dei requisiti di ordine generale che sono comunque già disponibili nel fascicolo virtuale dell'operatore economico e direttamente consultabili dalla Stazione appaltante.

MODIFICHE SOSTANZIALI

Articolo 100, comma 10

Qualificazione SOA per gli operatori economici per appalti di servizi e forniture.

Proposta

Si propone l'abrogazione del comma 10 che a nostro avviso rappresenta un eccesso di delega. Si coglie l'occasione per rimarcare la necessaria revisione del sistema di attestazione SOA che, a nostro avviso, dovrebbe essere semplificato al fine di poter essere accessibile anche per le micro e piccole imprese. Tale semplificazione dovrebbe essere orientata e finalizzata anche ad alleggerirne i costi (diretti e indiretti), a valorizzare criteri di verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, delle attività effettivamente eseguite.

Crediamo che i temi da approfondire siano: i costi dell'attestazione, la verifica triennale, i lavori per dimostrare la capacità tecnica professionale per il mantenimento dell'attestazione, la riorganizzazione e attualizzazione delle categorie, l'avvalimento.

Inoltre, si propone di abrogare anche l'art. 109 "Reputazione dell'impresa" che non appare tra i criteri di delega.

Articolo 119

Riduzione del ricorso al subappalto a cascata mediante riduzione dei livelli.

Proposta

Si propone di introdurre una limitazione al subappalto a cascata individuando un livello massimo nella catena del subappalto. A nostro avviso questo permetterebbe di contemplare anche il rispetto della normativa europea.

Riteniamo che il subappalto a cascata, se non opportunamente delimitato e regolamentato, potrebbe alimentare fenomeni di infiltrazione criminale negli appalti, generare ritardi nell'esecuzione delle opere, peggioramento della qualità delle opere realizzate e maggiore rischio che si verificano infortuni sul lavoro.

Articolo 98, comma 6, lettera g)

L'articolo 98 del Codice disciplina la casistica dell'illecito professionale grave. In particolare, il comma 6 individua ed elenca i mezzi di prova adeguati alla determinazione della fattispecie indicata. Sebbene l'attuale formulazione della norma risulti migliorativa della precedente, si ritiene tuttavia che la stessa, alla lettera g), non integri il pieno rispetto dei principi di "certezza del diritto" che devono garantire l'operatore economico, facendo riferimento a provvedimenti cautelari reali o personali emessi dal giudice penale e a sentenze di condanna non definitive. Si propone, quindi, una modifica.

Proposta

Proposta di emendamento. Alla lettera g) del comma 6 dell'articolo 98, eliminare le parole *"o eventuali provvedimenti cautelari reali o personali emessi dal giudice penale, la sentenza di condanna non definitiva"*

ULTERIORI OSSERVAZIONI

Articolo 169

Il comma 1 dell'articolo 169, dispone che le stazioni appaltanti, con propri atti, pubblicati sui propri siti istituzionali e, comunque, accessibili a tutti gli operatori economici interessati, stabiliscano, preventivamente, quali condotte costituiscono gravi illeciti professionali agli effetti degli articoli 95, comma 1, lettera e) e 98 del Codice.

Tale prescrizione, attribuisce un eccessivo ed ingiustificato potere in capo alla stazione appaltante, con il rischio di determinare una eccessiva proliferazione delle casistiche, vanificando una definizione univoca ed esaustiva degli illeciti che, a nostro avviso, sono già adeguatamente definiti dall'articolo 98 del Codice stesso.

Proposta

Si propone l'abrogazione del comma 1 dell'articolo 169.

ALLEGATO I.14

L'allegato I.14 contiene le indicazioni per la determinazione dei prezzi, nel rispetto dell'autonomia organizzativa di ciascuna regione e provincia autonoma. In particolare, il comma 11 dell'articolo 3 di detto allegato, dispone che il monitoraggio dei prodotti più rilevanti sia finalizzato a garantire un maggiore scambio informativo tra le regioni, anche al fine di ridurre eventuali difformità nella modalità di rilevazione e nei prezzi pubblicati. A tal fine, l'attività di monitoraggio si conclude con la pubblicazione di un documento di sintesi, elaborato sotto forma di tabella, che per ciascun prodotto o attrezzatura soggetti a monitoraggio, indica, tra l'altro, alla lettera c), il costo rilevato da ogni regione e provincia autonoma, al netto delle spese generali (variabili dal 13 per cento al 17 per cento), dell'utile di impresa (10 per cento) e dell'IVA. Poiché si ritiene che i richiamati indicatori riferiti alle spese generali non siano congrui rispetto agli effettivi riscontri di mercato, se ne propone la revisione come di seguito indicato.

Proposta

Alla lettera c), del comma 11, dell'articolo 3, sostituire le parole *"al 17 per cento"* con le parole *"al 25 per cento"*

Coerentemente

Alla lettera b), comma 2, dell'articolo 5, sostituire le parole *"al 17 per cento"* con le parole *"al 25 per cento"*

Al comma 4, dell'articolo 5, sostituire le parole *"SG = (0,13 ÷ 0,17)"* con le parole *"SG = (0,13 ÷ 0,25)"*

ALLEGATO II.12

La formulazione contenuta all'interno dell'Allegato II.12, presenta rilevanti criticità riferite alla corretta individuazione della figura del Direttore Tecnico per le aziende in possesso di attestazione S.O.A. superiore alla IV classifica, posto che il nuovo Codice appalti di cui al d.lgs. 36/2023 non riproduce alcuna deroga in materia di dimostrazione dei requisiti professionali in favore dei Direttori Tecnici. La previgente normativa (già a decorrere dal DPR 34/2000 all'art. 26, comma 7, poi confluita nell'art. 87, comma 2 del D.P.R. 207/2010 e, infine, nell'art. 84, comma 12-bis del d.lgs. 50/2016 introdotto nel previgente Codice appalti in sede di correttivo) conteneva una deroga che consentiva di riconoscere la Direzione Tecnica a tutti coloro che, prima dell'entrata in vigore del Regolamento 34/2000, ricoprivano l'incarico per imprese iscritte all'Albo nazionale costruzioni. In particolare, era consentito a tali soggetti di mantenere l'incarico ricoperto anche in difetto dei requisiti di idoneità professionale più stringenti introdotti dagli stessi Regolamenti. Preme peraltro ricordare che il regolamento DPR 34/2000 istitutivo del regime di attestazione S.O.A. è la naturale prosecuzione della previgente normativa dell'Albo Nazionale Costruttori che lo abroga e sostituisce. La deroga

riprodotta ha consentito di valorizzare il ruolo a tutti coloro che, in mancanza di specifici titoli scolastici, hanno acquisito l'esperienza e la capacità in via diretta nel settore delle costruzioni. Il mancato richiamo di tale deroga comporta la perdita irrimediabile di tutte le consolidate esperienze e capacità maturate in più di 20 anni di esperienza.

Proposta

All'art. 25 dell'allegato II.12 inserire in fine il seguente comma:

«6-bis. In deroga al comma 2, i soggetti che alla data di entrata in vigore del presente codice svolgevano la funzione di Direttore Tecnico presso un esecutore di contratti pubblici e in possesso alla medesima data di una esperienza almeno quinquennale, possono continuare a svolgere tali funzioni.»