

SENATO DELLA REPUBBLICA

8^a COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI



**Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sull'applicazione del Codice dei Contratti Pubblici
(Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n.50)**

**DOCUMENTO DI SINTESI
ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE**

Roma, 13 febbraio 2019

A quasi tre anni dall'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, comprensivo di un tagliando effettuato con il decreto correttivo di maggio 2017, e da una serie di ulteriori modifiche la valutazione sull'efficacia della riforma è ancora aperta e vi sono alcuni punti sui quali gli operatori economici e le stazioni appaltanti chiedono maggiore certezza e strumenti adatti ad affrontare la realtà del mercato attuale.

Il primo luogo preme evidenziare che il Codice è stato approvato per adeguare la legislazione italiana alle direttive dell'Unione Europea del 2014 che si considerano un punto avanzato in particolare in relazione ad un "uso strategico degli appalti pubblici" tramite ciò che la Commissione Europea definisce "un approccio attivo". Tale approccio fornisce agli enti appaltatori gli strumenti necessari per contribuire a raggiungere gli obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva: *"gli enti pubblici utilizzeranno così il loro potere di acquisto per ottenere merci e servizi che promuovano l'innovazione, rispettino l'ambiente e contrastino il cambiamento climatico, migliorando l'occupazione, la salute pubblica e le condizioni sociali"*.

Ciò detto, per le imprese che rappresentiamo il punto più importante è un ambiente normativo stabile, che non sia sottoposto a continui cambiamenti, adeguamenti e incertezze. Riteniamo pertanto che le modifiche al Codice debbano essere ponderate e definite sulla base di quello che non ha realmente funzionato e di quello che non è stato attuato in questi tre anni.

Si ritengono positivi diversi aspetti relativi all'impostazione del Codice. Citiamo in particolare:

- **l'obbligo di utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa:** l'art. 95 del Codice obbliga le stazioni appaltanti ad utilizzare questo criterio in particolare per i servizi sociali e quelli ad alta intensità di mano d'opera. È questa una grande conquista che recepisce la normativa comunitaria e che va difesa;
- **il favor per le PMI con la divisione in lotti e requisiti di partecipazione:** l'art. 51 stabilisce che le stazioni appaltanti sono obbligate a suddividere gli appalti in lotti funzionali o in lotti prestazionali in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese. Inoltre, nello stabilire i requisiti di partecipazione, le stazioni appaltanti dovranno prendere in considerazione l'effettiva possibilità di accesso delle microimprese, piccole e medie imprese. Anche questo è per noi è un elemento positivo che va nell'ottica di facilitare l'accesso al mercato pubblico da parte di attori privati con dimensioni di scala non elevate ma che possono arricchire la platea delle specializzazioni al servizio della p.a.;

Una serie di aspetti importanti, come detto in premessa, restano da attuare in maniera efficace. Ne citiamo alcuni:

- **la funzione di programmazione degli enti locali**, più volte rinviata, primo aspetto da implementare per un uso strategico degli appalti pubblici;
- **la digitalizzazione delle procedure**, entrata in vigore solo da alcuni mesi, in modo disomogeneo nei rapporti complessivi con la PA;
- **la gestione centralizzata di tutte le banche dati pubbliche del settore**, aspetto fondamentale per la sburocratizzazione e fonte di reale trasparenza;

- **la qualificazione delle stazioni appaltanti**, sulla base di strutture organizzative idonee, di competenze specifiche, prevenzione dei rischi di corruzione, sistemi di gestione della qualità;
- la cd **Cabina di regia**: all'articolo 212 è prevista una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri col compito di effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione del decreto in fase di applicazione, di esaminare proposte di modifiche normative. Il suo ruolo va "rivitalizzato".

Rispetto alle sopracitate implementazioni, una serie circoscritta di aspetti merita un'attenta valutazione di merito da parte del legislatore. Nello specifico:

- 1. la centralizzazione.** Riteniamo velleitario il proposito di tagliare il 95% delle stazioni appaltanti. Se la qualificazione delle stazioni appaltanti è un obiettivo plausibile, essa va accompagnata da un percorso che porti a definire il numero delle stazioni appaltanti sulla base delle funzioni attribuite agli enti locali.
Relativamente ai servizi sociali, riteniamo poi che chi bandisce un appalto non possa essere troppo distante dal luogo in cui il servizio o l'opera viene realizzata in un'ottica di sussidiarietà e prossimità ai territori.
- 2. la rotazione.** Il principio, non previsto dalle direttive dell'Unione europea, è risultato macchinoso, fonte di incertezze applicative, rigidità eccessive e per nulla foriero dei principi di concorrenza e parità di trattamento che si poneva di raggiungere.
Relativamente ai servizi sociali, come da nota allegata, la loro peculiarità ed il particolare regime giuridico sollecitano la non applicazione della rotazione.

Relativamente ai lavori, gli effetti della riforma sugli investimenti disponibili sono stati particolarmente negativi, in un periodo già profondamente segnato dalla doppia crisi italiana: finanziaria e del debito pubblico. Soprattutto nell'ambito dei lavori pubblici la riduzione dell'emissione di bandi di gara registrata dal maggio del 2016 (entrata in vigore del Codice) è stata drastica.

Lo stesso parziale recupero del 2017 è dovuto principalmente ad alcune emissioni di bandi di gara in settori speciali di nicchia non contendibili e meno colpiti dalle principali innovazioni del codice (in particolare il divieto di appalto integrato).

Il 2018 sembra destinato verso un ulteriore, seppur solo parziale, recupero dei livelli precrisi dei bandi emessi, anche a seguito della conclusione della fase progettuale inopinatamente allungata, senza un periodo transitorio, dalla riforma del 2016.

Ovviamente tutt'altro ragionamento occorre fare sull'assegnazione e cantierizzazione dei lavori che scontano e sconteranno le difficoltà derivanti dall'applicazione del nuovo Codice, che per alcune sue parti è stato anche oggetto di numerosi rinvii della magistratura amministrativa alla Corte di Giustizia Europea e di apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea per violazione nel recepimento delle direttive del 2014.

Riteniamo, pertanto, opportuno e condivisibile il percorso di revisione aperto dal Governo, con l'approvazione di una legge delega, e dal Parlamento con l'avvio di una consultazione tra gli operatori economici al fine di individuare i principali ambiti di modifica del Codice dei Contratti Pubblici.

Riteniamo però altrettanto necessario apportare alcune prime modifiche al Codice in tempi più brevi di quelli necessari all'approvazione della legge delega e dei decreti attuativi.

Gli ambiti di modifica presenti nella consultazione, toccano tutte le principali problematiche sollevate anche dall'Alleanza delle Cooperative Italiane sin dall'emanazione del nuovo Codice e pertanto auspichiamo che vengano portati avanti con decisione tenendo conto dei principi contenuti nella direttiva europea e del generale divieto di *goldplating*, in un'ottica di semplificazione utile a consentire che le risorse stanziare in questi anni possano trasformarsi in quei lavori necessari a rimodernare e mantenere un Paese che vive criticità infrastrutturali sempre più gravi.

In questo quadro al di là dei singoli importanti aspetti di dettaglio si ritiene fondamentale che nel sistema si affermino alcuni principi fondamentali:

1. Effettiva tutela e salvaguardia degli operatori nel processo competitivo: tutelare il processo competitivo significa impedire che il pieno dispiegamento degli strumenti a disposizione di chi opera lealmente venga limitato, ristretto od alterato a vantaggio di posizioni consolidate.
2. Necessità di certezza circa i tempi di programmazione, svolgimento e conclusione delle procedure di aggiudicazione di contratti. La ragionevole certezza dei tempi è un requisito insopprimibile per l'attività di impresa. In alcuni casi si registrano procedure ferme da anni, che di fatto stanno paralizzando il sistema.
3. Una ragionevole diminuzione del contenzioso: la sola esistenza di un contenzioso così elevato e costante rivela una continua incertezza nel settore.
4. L'effettiva applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa: non si può affermare un principio per poi cedere a deroghe surrettizie.

Con questo spirito di ricostruzione occorre anche favorire una rigenerata relazione tra pubblico e privato, in modo da ricreare quel clima di fiducia necessario alla realizzazione di opere adeguate ai bisogni dei cittadini e alla gestione sempre più efficace ed efficiente della Pubblica Amministrazione attraverso la prestazione di servizi sempre più innovativi.

L'ordinamento già contempla numerose norme che possono favorire questa evoluzione (basti pensare alla disciplina delle concessioni e del partenariato pubblico privato e alle procedure flessibili presenti nel Codice dei Contratti Pubblici), ma allo stesso tempo esse trovano scarsa applicazione per i timori (in parte giustificati) dei pubblici funzionari che temono di essere oggetto di indagini amministrative e contabili a causa della mancanza di certezza nei presupposti della loro responsabilità.

Difronte a tale rischio, l'inerzia è la risposta più semplice e il recente "*Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*" realizzato dall'Agenzia per la Coesione Territoriale è lì a dimostrare gli effetti di questo comportamento.

Nel rapporto, di cui riportiamo brevemente i principali risultati, si evidenzia che:

- ✓ Rimane sostanzialmente invariata la media dei tempi di realizzazione delle opere (4,4 anni nel 2018 contro 4,5 anni nel 2014), ma si riducono leggermente i tempi di progettazione e di esecuzione dei lavori, mentre aumenta leggermente la fase di bando.
- ✓ Si contrae la durata delle opere più piccole per effetto di una riduzione dei tempi di progettazione.

- ✓ Si allungano i tempi di realizzazione delle opere più grandi (oltre i 50 milioni di euro) per effetto dell'allungamento dei tempi di tutte le fasi.
- ✓ Il peso dei tempi di attraversamento (ossia l'intervallo temporale che intercorre tra la fine di una fase e l'inizio della fase successiva) rappresenta ancora il 54% dei tempi complessivi. La progettazione preliminare è sempre quella dove il peso di tali tempi è maggiore, 69 per cento contro 75 per cento del 2014, ma nelle altre due fasi di progettazione (definitiva ed esecutiva) tempi di attraversamento e tempo effettivo della fase arrivano ad equivalersi.

Inoltre, la difficoltà di attuazione della riforma, che manca ancora dei suoi capisaldi quali la qualificazione delle stazioni appaltanti, il sistema di selezione dei commissari di gara, il rating di impresa e il loro nuovo sistema di qualificazione, i nuovi livelli di progettazione delle opere pubbliche, impone la necessità di una sua revisione che prenda atto di queste difficoltà.

In questo quadro, l'Alleanza delle Cooperative Italiane, anche sulla base della consultazione aperta dal MIT per la revisione del Codice dei Contratti Pubblici, ha elaborato dettagliate proposte contenute nell'allegato al presente documento, ma ritiene utile evidenziare di seguito quelle ritenute di maggior rilievo:

- 1. il chiarimento dei profili di responsabilità amministrativa, erariale e penale dei funzionari pubblici, al fine di evitare il c.d. "blocco della firma".**
- 2. la modifica della disciplina della solidarietà all'interno dell'ATI, per evitare il contagio del sistema a causa delle crisi aziendali scoppiate nell'ultimo periodo;**
- 3. la revisione della normativa sul subappalto, con particolare riferimento alle limitazioni all'utilizzo in fase di esecuzione e di qualificazione e all'obbligatorietà dell'indicazione di una terna di subappaltatori;**
- 4. l'individuazione di mezzi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione, rivedendo la disciplina dell'accordo bonario e dell'arbitrato e il ripristino del collegio consultivo tecnico;**
- 5. la semplificazione del percorso deliberativo per il finanziamento e la progettazione delle opere pubbliche, in relazione al ruolo del CIPE, della Corte dei Conti, del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e delle conferenze dei servizi;**
- 6. la revisione della disciplina dell'illecito professionale;**
- 7. Il superamento del principio di rotazione negli affidamenti sotto soglia;**
- 8. una limitata estensione dell'ambito di applicazione dell'appalto integrato;**
- 9. la soppressione del rating d'impresa, accompagnata dall'attuazione del nuovo sistema di qualificazione delle imprese nei lavori pubblici;**
- 10. la difesa della preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e della prevalenza, al suo interno, dell'aspetto tecnico rispetto a quello economico e il mantenimento dei sistemi di valutazione dell'anomalia del costo del lavoro;**

11. Una revisione della disciplina del partenariato pubblico privato, con necessità di disciplinare autonomamente le concessioni di servizi;
12. la previsione di un sistema di Governance specifico per gli appalti di servizi;
13. la revisione del sistema delle fonti normative attraverso la reintroduzione di un

Riteniamo, inoltre, che le prime sei proposte possano essere concretizzate sin da subito attraverso un provvedimento ad hoc, mirato a sbloccare i cantieri e rilanciare gli investimenti.

Infine, l'Alleanza ritiene opportuno inserire tutte le modifiche in un ambito di correzione progressiva del vigente Codice, soprattutto al fine di evitare esiziali (e già vissuti) blocchi degli appalti, oltretutto in un periodo di particolare difficoltà come l'attuale.

provvedimento attuativo cogente e unitario per i lavori;