

**Audizione informale del Presidente di Confindustria Servizi, Hygiene, Cleaning & Facility Services, Labour Safety Solutions sullo “Schema di decreto legislativo recante Codice dei contratti pubblici”**

- \*\_\*\_\*\_\*\_\*\_

Roma lì 31 gennaio 2023

Ill.mo Presidente Fazzone,

a nome di Confindustria Servizi HCFS (**Hygiene, Cleaning & Facility Services, Labour Safety Solutions**), che ho l'onore di presiedere, intendo prima di tutto ringraziarVi per l'invito a partecipare a questa audizione, dandoci la possibilità di portare alla Vostra attenzione le nostre osservazioni in merito, in modo da consentire un efficace intervento per rispondere alle esigenze economiche e sociali delle imprese, da noi rappresentate.

**Confindustria Servizi HCFS (Hygiene, Cleaning & Facility Services, Labour Safety Solutions)** è la Federazione delle industrie dei servizi alle imprese, agli immobili e alle collettività, aderente a Confindustria, costituita da 4 Associazioni (ANIP, ANID, ANIR ed UNIFerr), che rappresenta nel Sistema Confederale la grande famiglia del mondo dei servizi, con particolare riferimento ai servizi e beni per la ristorazione collettiva, l'igiene, la salute, la manutenzione di immobili ed impianti, la salubrità degli ambienti, attraverso un'organizzazione industriale.

**Attualmente rappresentiamo circa 50.000 mila addetti, 588 aziende per un fatturato di 2.700.620.000 miliardi di euro** ma con un mercato di riferimento di circa 57.400 imprese e 657.000 addetti per un fatturato, in era pre-covid, di oltre 28 miliardi di euro.

In un quadro globale così complesso per gli scenari futuri, con un aumento incontrollato dei costi dell'energia e delle materie prime nonché con una sfida green sempre più impattante per il nostro sistema industriale, non possiamo che apprezzare una strategia di policy basata su azioni efficaci, tempi certi di attuazione ed interventi incisivi.

Sono note le esigenze sottese ad un nuovo Codice dei contratti pubblici, che è un tassello fondamentale per dare impulso agli investimenti, compresi quelli del PNRR, e rilanciare l'economia.

Il settore degli appalti di servizi assume, in questo contesto e senza ombra di dubbio, un rilievo estremamente significativo nell'economia nazionale, sia in ragione del loro valore economico, sia in considerazione del rilievo strategico per il funzionamento dell'amministrazione pubblica e della sua attività di prestazione a favore delle persone, degli immobili e della collettività.

**Confindustria Servizi HCFS considera infatti la riforma del Codice dei contratti pubblici un tassello fondamentale** di un necessario percorso che la politica, a monte, e le singole amministrazioni, a valle, saranno chiamate a realizzare per superare le problematiche che come settore dei servizi abbiamo più volte denunciato e che purtroppo oggi rischiano di diventare ancor più gravi viste le condizioni globali in cui ci troviamo ad operare.

Trovandosi all'interno del quadro delle riforme richieste dal Next Generation UE, **l'attuale riforma del codice deve creare le condizioni per una maggiore capacità di spesa delle risorse pubbliche, nonché della sua razionalizzazione**, attraverso azioni concrete orientate verso la sostenibilità ambientale, verso la riduzione dei costi energetici e di materie prime oggi fuori controllo, verso l'innovazione, il tutto finalizzato a ridurre gli oneri economici e amministrativi che gravano sui partecipanti e aggiudicatari delle gare pubbliche.

Considerando che la riforma è da intendersi finalizzata a restituire alle disposizioni codicistiche semplicità e chiarezza di linguaggio, nonché ragionevoli proporzioni dimensionali, limitando il più possibile nel testo i rinvii alla normazione secondaria, **si ritiene necessario intervenire in questa sede perché i contratti pubblici riferiti ai servizi debbano avere una propria specificità e un proprio specifico riferimento nell'ordinamento e nei criteri di semplificazione.**

Riteniamo doveroso sottolineare in premessa come il Codice su alcuni principali istituti sia ancora orientata verso il mondo dei lavori. Pertanto, l'impalcatura normativa trova ancora difficoltà e problematicità nell'applicazione al comparto dei servizi.

Mentre nell'appalto di lavori una porzione significativa del valore si colloca sul versante dei materiali e delle attrezzature, negli appalti di servizi è soprattutto il lavoro delle persone a venire in rilievo ("*labour intensive*", con una percentuale di lavoro femminile che sfiora l'80%). Anche per questo è decisivo che il mercato sia garantito da regole certe, trasparenza, legalità e forte professionalizzazione delle stazioni appaltanti.

**Per questo una legislazione ad hoc per gli appalti di servizi, da integrare nel Codice degli appalti, appare disattesa ma rimane un'istanza altamente auspicabile e necessaria.**

Procedendo nell'analisi, occorre segnalare **come elemento critico** quanto riportato **nell'Articolo 7. Principio di auto-organizzazione amministrativa.**

Nello specifico laddove è previsto che: "*Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione.*

1. *Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3.*

Memori, infatti, della tragica esperienza subita con **l'internalizzazione del servizio di pulizia del personale c.d. ATA, avvenuta con la** Legge di Bilancio n.145 del 2019, art.1, comma 760, punto b), che ha prodotto **l'espulsione dal mercato del lavoro** di un numero cospicuo di lavoratori all'epoca impiegati a tempo indeterminato e dedicati a tali attività, stimato tra le 5.000 e 7.000 unità ed un aggravio inutile per le Casse dello Stato senza migliorare peraltro l'efficacia del servizio non vorremmo si ripettesse.

Occorrerà, quindi, che, l'affermazione di questo principio c.d. di IN HOUSE PROVIDING sia correttamente valutato alla luce dei criteri di effettiva economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, limitando le fattispecie di "autoproduzione" delle Stazioni appaltanti, laddove effettivamente necessaria.

**Con riferimento all'Articolo 49. Principio di rotazione degli affidamenti,** troviamo non corretto che l'attuazione del principio di rotazione passi per il divieto di affidare/aggiudicare al contraente uscente, anche laddove questo abbia eseguito correttamente il precedente contratto.



Seppur la finalità ispiratoria del principio di rotazione, in specie, quella di scongiurare l'instaurarsi di "rendite di posizione" in capo al gestore uscente, sia senz'altro meritevole di condivisione, rimane, però, che le concrete dinamiche applicative del principio al settore dei servizi di pulizia (ma non sono a quello), genera vere e proprie storture di sistema, pregiudizievoli per gli operatori economici, le Stazioni Appaltanti ed anche i livelli di resa dei servizi, con ogni nefasta conseguenza del caso anche in ordine alla razionalizzazione della spesa pubblica ed all'effettiva efficienza delle risorse economiche pubbliche impiegate.

Ragionevolmente si immagina un significativo contenimento degli attuali divieti categorici di riaffidamento e reinvio in senso conforme agli altri principi da sempre sottesi alla normativa vigente in materia di affidamenti di servizi per il "sotto soglia" e, in specie, solo per fare un esempio, la previsione di una "...motivazione più stringente..." solo in casi realmente "patologici", ovverosia nel caso in cui effettivamente il riaffidamento al medesimo gestore risultino essere sintomatici di circostanze anomale che non consentono la effettiva dinamica competitiva.

#### **Con riferimento all' Articolo 57. Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi.**

Si esprime grande preoccupazione dal momento che oltre ad intervenire sulla libertà d'impresa si interviene anche su una materia già oggetto di discussione sindacale e già oggetto di normazione nei contratti collettivi. Inserire criteri premianti orientati alla stabilità occupazionale significa di fatto togliere dalle disponibilità dell'imprenditore anche la progettazione di un servizio dal momento che non può alterare il progetto industriale preesistente perché dovrà riprendere comunque tutti i lavoratori con le stesse modalità operative. Elemento pericoloso che ravvisiamo è anche il fatto che questa norma concede facoltà alle stazioni appaltanti di intervenire anche su materie già concordate e disciplinate con le parti sociali e che hanno proprio la finalità di tutelare l'occupazione facendo venire meno il ruolo degli attori sociali e di un'intera impalcatura contrattuale. Segnaliamo altresì che nella formulazione attualmente vigente la clausola sociale e quindi l'azienda subentrante non deve solo garantire l'occupazione ma dovrebbe provvedere anche alla stabilità del personale impiegato, misura questo che supera ogni tipo di libertà imprenditoriale ma soprattutto ingenera problematiche applicative e contenzioso.

A questo punto, potrebbe essere opportuno modificare la norma che, al contrario, preveda espressamente l'obbligo di clausola sociale nell'ambito degli appalti pubblici con prestazione ad alta intensità di manodopera in modo da evitare quantomeno le incertezze e le ambiguità (determinate per semplificare dalla circostanza che il CCNL di riferimento preveda la clausola sociale ma la legge di gara no) che si erano avute in materia fino all'applicazione dell'attuale Codice. Orbene nel testo dell'art. 57 in esame manca l'espresso riferimento ai contratti ad alta intensità di manodopera quale settore per il quale le Stazioni Appaltanti devono prevedere la clausola sociale.

### **REVISIONE PREZZI (art. 60)**

**Con riferimento al tema della “Revisione prezzi” è opportuno fare alcune precisazioni per evitare che l'impalcatura pensata per il mondo dei lavori possa ripercuotersi in negativo su altri settori come quello dei servizi aventi strutture esecutive e tempistiche di durata dell'appalto diverse tra loro.**

Il fatto di denunciare che la norma sia costruita per il settore dei lavori, si desume dal fatto che l'impalcatura normativa è la stessa utilizzata dal legislatore a partire dal 2021 per disciplinare la revisione dei prezzi a seguito del caro materiali nelle costruzioni.

L'istituto della revisione infatti è normativamente strutturato per dare una risposta in termini di revisione dei prezzi per l'esecuzione dell'opera ma non per l'esecuzione di un servizio o di una fornitura.

Questo è ancora più evidente nel momento in cui il comma 3, dell'articolo in esame parla di variazione dei prezzi approvati dall'ISTAT d'intesa con il MIT esplicitando nella relazione di accompagnamento che si tratta di indici di costo di costruzione riferiti a edilizia residenziale, capannoni industriali, tronchi stradali, opere ferroviarie, opere stradali, cosicché, prosegue la relazione tecnica, ogni lavoro possa trovare un indice più aderente e vicino alla dinamica dei prezzi.

Appare quindi scontato che il sistema revisionale dei prezzi avrà effetti concreti solo nel campo delle costruzioni, per l'industria dei servizi e delle forniture invece l'istituto rischia di generare effetti se non negativi, nulli.

**Considerare le variazioni dei prezzi dei singoli materiali, piuttosto che far riferimento ad indici ISTAT, comporta una notevole differenza dal momento che, la variazione dei prezzi dei singoli materiali ha una variabilità molto più alta rispetto ad indici statistici elaborati da ISTAT che sono “compensati” al loro interno di tante voci e sono strutturati proprio per non avere una forte variabilità, come ad esempio il FOI.** Prevedere quindi una soglia al 5% per poter aver accesso alla revisione, con riferimento ad un indice statistico generale che varia non in maniera così significativa rispetto invece al prezzo dei singoli materiali, rende il meccanismo inapplicabile sia per i servizi sia per le forniture e ad essere maggiormente penalizzati sono proprio quei servizi che hanno un arco temporale lungo di durata.

C'è poi anche da capire se la soglia del 5% vada applicata alla fine del contratto o annualmente. Il comma 3 e la relazione tecnica sembrano indicarci che la temporalità delle rilevazioni sia di due volte all'anno, ma l'applicazione del meccanismo della revisione sia determinato solo al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva che determinino una variazione superiore al 5% del valore totale.

In base anche alla recente giurisprudenza sembra che la rilevazione possa avere delle scadenze determinate nelle quali verificare la congruità del corrispettivo (Sentenza Consiglio di Stato n.11635 del 29/12/2022).

Facendo quindi un esempio pratico, per un contratto di servizio per il settore sanitario di 8 anni, nel caso in cui l'indice prescelto abbia una variazione non superiore al 5%, l'operatore economico non può revisionare i prezzi andando quindi ad erodere per tutti gli 8 anni il proprio margine di un x %.

Considerando la marginalità ridotta che le aziende hanno sugli appalti pubblici, marginalità desumibile dai giustificativi dell'offerta, nonché dai bilanci delle stesse, con questo meccanismo si consente alla P.A di garantire le medesime prestazioni facendo ricadere sull'azienda l'intero peso dell'inflazione e dell'aumento dei costi delle materie prime o di altri fattori, e vedremo successivamente come questo si relaziona con il principio del rischio di impresa.

Rispetto a quanto convenuto nell'articolo 9, l'articolo 60 ci impone addirittura un altro limite che è quello del *quantum* economico ovvero l'80% della parte eccedente la soglia del 5%. Immaginiamo infatti, sempre ragionando nell'ottica conservativa dell'equilibrio contrattuale, che un indice Istat all'8% di fatto genera una possibilità di revisione dei prezzi pari all'80% del 3% (ovvero l'80% della parte eccedente il 5%), che tradotto significa ottemperare ad un contratto in assenza di marginalità, o meglio, in netta perdita, come nel caso della ristorazione collettiva, a rischio quindi di dover rivedere anche l'aggiudicazione dell'offerta in quanto anomala.

Con riferimento a questi due limiti è necessario cercare di inquadrare la problematica anche in ragione delle recenti sentenze dei tribunali amministrativi e del Consiglio di Stato in materia di revisione dei prezzi riguardante sia l'*an* della norma sia il *quantum*.

Ben consapevoli che la giurisprudenza in questi mesi si è chiaramente orientata sul principio di non azzerare il rischio di impresa ma di valutare un riequilibrio del contratto solo in presenza di esternalità imprevedibili che comportino l'uscita dalla normale alea contrattuale in cui si identifica il rischio d'impresa, riteniamo comunque che i contratti di servizi pluriennali rispetto agli altri escono fortemente penalizzati da questa impostazione. Come già ampiamente discusso nei paragrafi precedenti il rischio d'impresa ha un valore diverso se a riferimento vengono presi gli indici ISTAT o il costo dei singoli materiali per la realizzazione di un'opera. (Nel caso dei servizi rappresenta già un notevole rischio di impresa la riduzione delle prestazioni effettive rispetto a quanto indicato nei capitolati, circostanza questa molto frequente soprattutto in alcune tipologie di servizi, come la Ristorazione Collettiva).

**Per questo motivo pur accettando il principio di un'alea normale di rischio riteniamo necessario che l'articolato venga suddiviso tra lavori, servizi e forniture, in modo tale da individuare una soglia più bassa, riservata ai servizi, per accedere alla revisione dei prezzi soprattutto per quei contratti di lunga durata e indicizzati a valori dell' ISTAT o dell'ANAC, che come detto prima variano ma in maniera non così significativa.**

Questo è facilmente desumibile partendo dall'analisi dei decreti del MIT in merito alle modalità operative per le variazioni dei prezzi in ambito delle costruzioni. Infatti le modalità operative specificano che le variazioni dei prezzi siano riferite al singolo materiale e non ad un indice generale di variazione ISTAT. Infatti nella tabella allegata al decreto i materiali vengono elencati e per ciascuno è riportata sia l'unità di misura, sia il prezzo medio sia la variazione percentuale del prezzo, ed infatti si assiste a variazioni significative dei prezzi che vanno da un 43% fino addirittura ad un 76%. In questo caso è ben comprensibile che il soggetto pubblico voglia tutelarsi da eccessivi rincari della realizzazione dell'opera pubblica ma queste entità di variazione si riscontrano solo nel caso si prendano come riferimento i singoli valori dei materiali e non un indice composito.

Pertanto la nostra richiesta è di superare tale meccanismo che seppur valido per i lavori, risulta del tutto improprio per i servizi e che nell'ambito degli stessi è necessario far riferimento all'applicazione obbligatoria ed automatica delle variazioni ISTAT annuali.

In conclusione, sarebbe in ogni caso opportuno, un esplicito riferimento a tutte le categorie di affidamento, testualmente assente nel primo comma dell'art. 60: lavori, servizi e forniture.

Con riferimento invece al *quantum*, sempre nel comparto dei servizi riteniamo indispensabile che debba essere superato il principio di una rivalutazione del solo 80% che sarebbe ulteriormente limitativa e di fatto non produrrebbe nessun effetto revisionale, pertanto senza efficacia alcuna.



Il tema delle percentuali mal si adatta anche al tema che giustamente la delega prevede come condizione di natura oggettiva e non prevedibile legata al rinnovo del CCNL e del relativo aumento del costo del lavoro per l'impresa.

Dal momento che il costo del lavoro rientra tra gli elementi inderogabili per i giustificativi dell'offerta e che il costo del lavoro è desumibile dalle tabelle del Ministero del Lavoro ritengo che il maggior costo del contratto collettivo debba essere in automatico rivalutato sul prezzo della gara senza nessuna soglia di riferimento, in caso contrario si rende nulla la previsione normativa. Nella attuale formulazione l'articolo 60 non fa riferimento al maggior costo derivante dalla sottoscrizione di un contratto collettivo di lavoro, pertanto sembra non prendere in considerazione questa fattispecie prevista in maniera chiara dal legislatore nella delega.

Per quanto riguarda invece il tema della sostenibilità ambientale e l'applicazione dei criteri minimi ambientali che il legislatore nella legge delega ha esplicitamente evidenziato con la loro valorizzazione economica all'interno delle gare è opportuno fare una specifica riflessione e precisare che di questa valorizzazione nell'attuale testo non c'è traccia.

La valorizzazione economica, che il legislatore introduce nella legge delega, è necessaria dal momento che i prezzi di riferimento dell'ANAC non tengono conto della componente ambientale che andrebbe quindi aggiunta rispetto ai prezzi a base d'asta. In questo modo si avrebbe uno sviluppo virtuoso della sostenibilità ambientale non più a carico solo degli operatori economici.

Riassumendo, l'introduzione delle clausole di revisione dei prezzi deve mirare a rendere effettivo il principio dell'equilibrio contrattuale, sancito dall'art. 9 del testo. L'art. 60 del nuovo testo fissa il funzionamento della clausola di revisione dei prezzi in presenza di oscillazioni superiori alla soglia del 5%, con copertura economica all'80%, con riferimento agli indici sintetici delle variazioni dei prezzi relativi ai contratti di lavori, servizi e forniture, approvati dall'ISTAT. La presenza di tali limiti configura un meccanismo di funzionamento non solo troppo complesso ma, soprattutto, inefficace ai fini del mantenimento dell'equilibrio e della sostenibilità economica, in un mercato come quello dei servizi, così riproducendo tutti i grandi problemi che hanno contraddistinto il meccanismo straordinario compensativo previsto per l'emergenza caro materiali.



Quindi sarebbe fortemente auspicabile che i prezzi, compresi quelli di riferimento ANAC, siano sempre e comunque revisionati annualmente, anche in considerazione dei tempi, talvolta lunghi, tra la pubblicazione dei bandi di gara e l'effettivo inizio dei servizi.

Ricordiamo che ciò che è in grado di determinare realmente il grado di efficienza del sistema di revisione dei prezzi (da accogliere ad ogni modo con il massimo favore) è la garanzia di un meccanismo di veloce recupero delle somme in capo agli operatori economici direttamente coinvolti dagli aumenti. Ciò non è avvenuto con il sistema compensativo e rischia di non avvenire anche con questa riforma.

Un aggiornamento con cadenza semestrale invece che annuale degli indici sintetici ISTAT, come accennato nella Relazione di accompagnamento, renderebbe ad esempio la norma maggiormente incisiva. Sarebbe inoltre opportuno, come già segnalato nel primo documento trasmesso da Confindustria, un esplicito riferimento a tutte le categorie di affidamento, testualmente assente nel primo comma dell'art. 60: lavori, servizi e forniture.

## **QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI E DELLE CENTRALI DI COMMITTENZA (ART. 63)**

È in questo ambito che si gioca una delle riforme più attese e cioè la **qualificazione delle stazioni appaltanti**.

Occorre ricordare che lo scopo del provvedimento, previsto peraltro dall'attuale D. Lgs. 50/2016 e mai attuato, è quello di **arginare l'eccessiva frammentazione**, nonché i **deficit organizzativi e di professionalità** che caratterizzano il panorama delle stazioni appaltanti. Come ricordato in precedenza, uno dei fondamenti della fiducia verso il sistema degli appalti, è la **professionalità dei funzionari pubblici e la loro esperienza** nella predisposizione ed esecuzione delle procedure di gara.

Non si tratta quindi di ridurre il numero di stazioni appaltanti per penalizzare le Amministrazioni che non saranno in grado di qualificarsi, ma di **concentrare le attività in un numero adeguato di organizzazioni** che siano in grado di disporre di **personale preparato, di processi e procedure efficienti, di competenze tecniche** e non solo amministrative e di **tecnologie digitali** a supporto dell'intero ciclo di vita degli appalti.

E' positivo che l'art. 62, comma 2, della bozza del Codice, stabilisca che "Per effettuare le procedure di importo superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti, **le stazioni appaltanti devono essere qualificate...**". Per non lasciare dubbi di interpretazione, viene inoltre disposto che "L'ANAC **non rilascia il codice identificativo gara (CIG)** alle stazioni appaltanti non qualificate" Per chiarire meglio l'impatto di questa riforma, occorre ricordare che in Italia il numero di stazioni appaltanti che attualmente aggiudicano delle procedure di gara superiori alle soglie degli affidamenti diretti variano, a seconda delle diverse fonti di stima, dalle **23.000 alle oltre 30.000** amministrazioni.

Il numero complessivo di stazioni appaltanti che hanno partecipato alla consultazione pubblica svolta da ANAC nei mesi di aprile e maggio 2022, e che sono state in grado di dimostrare il possesso dei requisiti vincolanti per essere ammessi alla qualificazione, è stato pari a **1.440 amministrazioni**. Da questo conteggio sono esclusi gli attuali Soggetti Aggregatori e alcune altre Centrali di Committenza che sono qualificate provvisoriamente di diritto.

Come si evince dai numeri in gioco, si potrebbe passare da un minimo di 23.000 amministrazioni che attualmente si occupano di acquisti, ad un massimo di 1.440 stazioni appaltanti qualificate, cioè una **riduzione del 94%**.

L' impressione però è che proceda ad un progressivo "annacquamento" della riforma della qualificazione delle stazioni appaltanti.

Quello che appariva originariamente come un obiettivo centrale del nuovo Codice, oggi sembra risultare un aspetto trattato con pochi elementi di discontinuità rispetto al passato. È stata infatti aumentata la soglia dei lavori assegnabili da stazioni appaltanti non qualificate a 500.000 €. L'asticella appare molto bassa e si teme che tutto possa rimanere invariato allo stato attuale, con un numero spropositato di stazioni appaltanti, spesso sprovviste delle competenze necessarie. Si tratterebbe in tal senso di una grande occasione persa.

Si auspica, comunque, che la specializzazione non sia solamente verso i lavori ma anche verso i servizi che hanno finalmente fatto emergere la loro complessità proprio in questi anni di covid.



**Con riferimento all'Articolo 108, Criteri di aggiudicazione degli appalti. e più in generale sui criteri di valutazione,** ravvisiamo la necessità di ribadire che il criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa sia affermato quale unico criterio di assegnazione delle gare di servizi, ad evitare che la gara sul prezzo contraddica il criterio della qualità del servizio per l'amministrazione e si accompagni a compressione dei diritti e della remunerazione dei lavoratori.

Purtroppo, quali novità contenute nell'articolo 108 del Codice, dobbiamo segnalare il venire meno del tetto massimo per l'attribuzione del punteggio economico entro il limite fissato del 30%, mentre il restante 70% è riservato all'attribuzione del punteggio della qualità.

**Il venire meno di questo bilanciamento rischia di aprire ad aggiudicazioni basate esclusivamente sulla componente del prezzo perché il dinamismo e la discrezionalità che la relazione tecnica all'articolo evidenzia, risulta applicabile in linea astratta ma nel concreto si andrà verso una notevole riduzione dell'elemento qualitativo.**

Il riferimento del 30% infatti era stato inserito proprio per calmierare il verificarsi di questa situazione di sproporzionalità tra ribasso e qualità, ma nonostante il limite abbiamo sempre assistito a formule che valorizzavano i ribassi piuttosto che la qualità.

**Pertanto, ravvisiamo che sia più opportuno mantenere un bilanciamento fisso tra qualità/prezzo, anche eventualmente passando dal 70%-30% all'80%-20% a garanzia della qualità.**

In più, in merito alla questione verificatasi nella pratica della previsione di criteri di valutazione tecnica posseduti in sostanza da tutti gli operatori economici (ad es. alcune certificazioni di qualità) e che dal punto di vista tecnico rappresentano una INVARIANTE perché posseduta da tutti gli operatori, occorrerebbe intervenire proprio sui criteri di valutazione (prevedendo ad es. per gli appalti per i quali sussiste l'obbligo di applicare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il divieto di inserire criteri di valutazione tecnica di tipo quantitativo e/o afferenti a certificazioni o a caratteristiche/prerogative comunemente possedute dagli operatori economici del mercato di riferimento



### ***OFFERTE ANOMALE (art. 110)***

**Sarebbe auspicabile prevedere che i maggiori costi della sostenibilità ambientale siano inderogabili in sede di offerta, alla stregua dei minimi salariali e dei costi per la sicurezza dei lavoratori.** Infatti, l'articolo 110 rubricato come "offerte anormalmente basse" prevede l'assenza di giustificazione per i minimi salariali e per gli oneri sulla sicurezza, in questo modo esclude queste due voci dai ribassi che l'azienda farà per aggiudicarsi la gara. Dal momento che le aziende sono tenute ad investire in sostenibilità ambientale e che l'applicazione dei CAM dovrà essere valorizzata economicamente nella gara, sarebbe opportuno far rientrare i costi della sostenibilità ambientale nell'articolo 110, comma 4, come una voce inderogabile al pari dell'applicazione del contratto e della sicurezza sul lavoro.

### ***MODIFICA DEI CONTRATTI IN CORSO DI ESECUZIONE (art. 120)***

Ferma restando la possibilità di apporre modifiche ai contratti in corso di esecuzione secondo la disciplina di revisione dei prezzi dell'art. 60, l'art. 120 della bozza affronta il tema della modifica dei contratti senza nuova procedura di affidamento, fornendo una sorta di aggiornamento dell'attuale art. 106.

Permane correttamente la differenziazione tra modifiche e varianti in corso d'opera.

**È positiva la precisa definizione di "modifica sostanziale".**

Particolarmente interessante risulta la disposizione, presente al comma 5, che consente sempre, a prescindere dal valore dell'appalto, le modifiche non sostanziali. Vengono inoltre specificate come modifiche non sostanziali, quelle che assicurano risparmi da utilizzare in compensazione e quelle tramite cui si possono realizzare soluzioni equivalenti o migliorative in termini economici o tecnici. La specificazione è da accogliere favorevolmente in quanto esplicita un ulteriore strumento di potenziale supporto in favore degli operatori economici in difficoltà durante il corso di esecuzione del contratto.

**Il comma 9 determina invece la facoltà per la stazione appaltante di imporre all'operatore economico l'esecuzione alle condizioni originariamente previste, qualora in corso di esecuzione si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza di un quinto dell'importo.**



Nel Codice del 2016, la misura prevedeva un obbligo per la stazione appaltante. **È sicuramente positivo un ridimensionamento della disposizione in termini prettamente facoltativi.** Si ritiene tuttavia che **la misura potrebbe essere del tutto eliminata**, nell'ottica di una maggiore libertà nei rapporti tra stazione appaltante e impresa, basata sul principio della fiducia enunciato all'art. 2 e fondativo del nuovo testo.

### **ENTRATA IN VIGORE**

E' auspicabile che una volta emanato il nuovo Codice **si preveda un periodo congruo di stabilità normativa degli appalti.** Come già sottolineato in passato, dal 2016 ad oggi sono intervenute 28 leggi di modifica dell'attuale Codice appalti, che hanno "introdotto aggiustamenti, sospensioni, deroghe, deroghe alle deroghe". Tutto questo non fa che rallentare e rendere più complessa l'attività delle Stazioni Appaltanti e delle imprese e depotenziare la leva della domanda pubblica per il rilancio dell'economia italiana.

È infatti noto l'inevitabile rallentamento del mercato degli appalti nei mesi immediatamente successivi all'emanazione di un nuovo testo di legge. In questo momento è fin troppo facile evidenziare quanto l'eventualità di un rallentamento (se non di una paralisi) del mercato rischierebbe di produrre effetti drammatici nell'anno della punta di appalti Pnrr.

Nel ringraziare fin da ora per l'attenzione prestata alla presente memoria, resto a disposizione per ogni ulteriore necessità.

Con osservanza

