

**CONTRIBUTO PERVENUTO DALLA
CONFEDERAZIONE NAZIONALE DELL'ARTIGIANATO
E DELLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA (CNA)
ALL'ESITO DELLA CONSULTAZIONE N. 1**

**DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE IN MATERIA DI RIFORMA
DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI**

1. OBIETTIVI DELLE CONSULTAZIONI E MODALITÀ DI SVOLGIMENTO

Coerentemente con quanto previsto dal comma 2 della Legge delega in materia di appalti e concessioni approvata il 14 gennaio 2016¹, il Governo intende consultare le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa.

La finalità delle consultazioni è di raccogliere, in riferimento ai temi di maggiore rilevanza, opinioni e suggerimenti ai fini dell'esercizio delle deleghe.

In particolare la presente consultazione mira a:

- a) selezionare, nell'ambito delle disposizioni a recepimento non vincolato delle Direttive, quelle ritenute di particolare rilevanza per i soggetti consultati, anche alla luce dei contenuti della Legge delega;
- b) selezionare, nell'ambito dei criteri di delega che si riferiscono ad ambiti o materie non disciplinati in modo specifico e puntuale dalle Direttive, quelli ritenuti di particolare rilevanza per i soggetti consultati;
- c) ricevere osservazioni e suggerimenti specifici sui possibili contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, sia in riferimento al recepimento delle tre Direttive europee, sia in riferimento al riordino della disciplina nazionale vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Si invitano, dunque, i soggetti consultati a rispondere alle domande che seguono.

I contributi dovranno essere inviati **entro il 31 gennaio 2016** all'indirizzo di posta elettronica **dagl.consultazioneappalti@pec.governo.it**

Non saranno considerati i contributi:

- pervenuti in forma anonima;
- non attinenti con l'oggetto di questa consultazione;
- pervenuti con modalità diverse da quelle indicate in questo documento;
- inviati oltre il termine sopra indicato.

¹ "Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

Una volta terminata questa prima consultazione, ne sarà svolta una seconda avente ad oggetto i suggerimenti ricevuti in merito ai contenuti della nuova disciplina, con particolare riguardo a quelli riferiti ai temi più significativi. Nel corso della seconda consultazione saranno svolti uno o più incontri volti ad approfondire tali suggerimenti.

I contributi forniti nel corso di entrambe le consultazioni saranno utilizzati ai fini dell'attuazione delle deleghe, senza obbligo per il Governo di adeguarsi alle indicazioni pervenute e di fornire un riscontro puntuale ad ogni soggetto consultato.

Al termine delle consultazioni saranno pubblicati sul sito del Governo: una sintesi dei dati delle consultazioni, i contributi scritti pervenuti, una sintesi dei principali temi emersi durante la seconda consultazione.

2. DOMANDE

1) Ordinare, dalla più importante alla meno importante, le seguenti disposizioni a recepimento facoltativo delle Direttive 2014/24/UE (Appalti), 2014/25/UE (Utilities) e 2014/23/UE (Concessioni)

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più disposizioni

Ordine importanza	Sintesi oggetto disposizioni Direttive	Rif. normativo Direttive
1	Operatori economici	Art. 19 par. 2 appalti; Art. 37 par. 2 utilities; Art. 26 par. 2 concessioni
4	Appalti e concessioni riservati	Art. 20 par. 1 appalti; Art. 38 par. 1 utilities; Art. 24 concessioni
4	Regole applicabili alle comunicazioni	Art. 22 par. 4 e 6 appalti; Art. 40 par. 4 e 6 utilities; Art. 29 par. 1 concessioni
3	Scelta delle procedure	Art. 26 par. 5 appalti
1	Procedura ristretta	Art. 28 par. 4 appalti
2	Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione	Art. 32 par. 1 e Art. 26 par. 6 appalti; Art. 44 par. 5 e art. 50 utilities
4	Cataloghi elettronici	Art. 36 par. 1 appalti; Art. 54 par. 1 utilities
1	Attività di centralizzazione delle committenze e centrali di committenza	Art. 37 par. 1 appalti; Art. 55 par. 1 utilities
4	Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi	Art. 39 par. 2 appalti; Art. 57 par. 2 utilities
1	Suddivisione degli appalti in lotti	Art. 46 paragrafi 3 e 4 appalti; Art. 65 paragrafi 3 e 4 utilities
5	Raggruppamento degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati	Art. 50 par. 2 appalti; Art. 70 par. 2 utilities
2	Principi generali (Selezione dei partecipanti)	Art. 56 par. 2 appalti; Art. 76 par. 7 utilities
2	Motivi di esclusione	Art. 57 appalti, par. 3 e 4; Art. 80, par. 1, c. 3 utilities; Art. 38 concessioni

5	Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato	Art. 64 par. 1 appalti
1	Criteri di aggiudicazione dell'appalto	Art. 67 par. 2 appalti; Art. 82 par. 2 utilities
1	Subappalto	Art. 71 appalti; Art. 88 utilities; Art. 42 concessioni
1	Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento)	Art. 63 appalti; Art.79 utilities
3	Principi per l'aggiudicazione degli appalti	Art. 76 par. 2 appalti; Art. 93 par. 2 utilities
5	Appalti riservati per determinati servizi	Art. 77 par. 1 appalti; Art. 94 par. 1 utilities
2	Recepimento e disposizioni transitorie	Art. 90 appalti; Art. 106 par. 2 utilities

2) Ordinare, dal più importante al meno importante, i seguenti criteri di delega:

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più criteri

Ordine importanza	Sintesi oggetto criterio delega	Rif. normativo DDL
4	Specifica disciplina dei servizi sostitutivi di mensa	Art. 1, comma 1, lett. d)
1	Disciplina applicabile ai contratti sotto soglia e disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia	Art. 1, comma 1, lett. g)
	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia	Art. 1, comma 1, lett. ii)
3	Procedure in materia di protezione civile	Art. 1, comma 1, lett. l)
1	Riordino e semplificazione disciplina dei contratti relativi ai beni culturali	Art. 1, comma 1, lett. o)
4	Sistema amministrativo e sanzionatorio di premialità e penalità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive e per la violazione di norme del codice	Art. 1, comma 1, lett. q), n 5)
1	Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici	Art.1, comma 1, lett. r)
5	Modalità e individuazione soggetti per la determinazione annuale dei costi standardizzati	Art. 1, comma 1, lett. v)
3	Introduzione sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti presso ANAC	Art. 1, comma 1, lett.bb)
2	Misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera	Art. 1, comma 1, lett. ee)
3	Revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti pubblici	Art. 1, comma 1, lett. nn)
3	Revisione sistema di validazione progetti	Art. 1, comma 1, lett. rr)
4	Razionalizzazione ed estensione forme di partenariato pubblico privato	Art. 1, comma 1, lett. ss)
2	Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (Misure di premialità)	Art. 1, comma 1, lett. uu)
4	Casi in cui l'ANAC può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che il curatore o l'impresa in concordato si avvalgano di un altro operatore in possesso dei requisiti richiesti	Art. 1, comma 1, lett. vv), n. 6)
4	Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (procedure amministrative)	Art. 1, comma 1, lett. aaa)
5	Revisione e razionalizzazione del rito abbreviato	Art. 1, comma 1,

		lett. bbb)
3	Valorizzazione delle esigenze sociali, di sostenibilità ambientali e stabilità occupazionale	Art. 1, comma 1, lett. ddd) e lett. ggg)
3	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per affidamenti in house	Art. 1, comma 1, lett. eee)
5	Disciplina transitoria per concessioni autostradali	Art. 1, comma 1, lett. mmm)
3	Dibattito pubblico	Art. 1, comma 1, lett. qqq)
3	Revisione del piano generale dei trasporti	Art. 1, comma 1, lett. sss)

3) Indicare eventuali ulteriori criteri di delega (specificando i relativi riferimenti normativi) che si ritengono di particolare rilevanza, nonché ulteriori temi, non inclusi nelle tabelle delle domande 1) e 2), ritenuti particolarmente rilevanti per la definizione della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni.

- **Divieto di *gold plating*, art. 1, c. 1, lett. a)**
- **Semplificazione e digitalizzazione procedure di affidamento, art. 1, c. 1, lett. i)**
- **Riduzione degli oneri, art. 1, c. 1, lett. z) e aa)**
- **Revisione e semplificazione sistemi di garanzia, art. 1, c. 1, lett. qq)**
- **Promozione forme aggregate di impresa**

4) In riferimento ai temi individuati come più rilevanti in risposta alle domande 1), 2) e 3), fornire osservazioni e suggerimenti specifici sui contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, seguendo lo schema che segue.

- a) Argomento Promozione forme aggregate di impresa

- b) Riferimenti normativi a criteri di delega (eventuale)

- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

Preme segnalare l'opportunità di un coordinamento effettivo con la L. 180/2011 (*Statuto delle Imprese*), in cui al comma 2, lettera b) dell'art. 13 "Disciplina degli appalti pubblici", si richiama la necessità di "semplificare l'accesso agli appalti delle aggregazioni fra micro, piccole e medie imprese privilegiando associazioni temporanee di imprese, forme consortili e reti di impresa, nell'ambito della disciplina che regola la materia dei contratti pubblici".

In tal senso, si ritiene necessaria la conferma in norme di rango legislativo, non solo delle definizioni di consorzio, artigiano o cooperativo, ma anche le specifiche discipline che regolamentano la loro partecipazione alle gare, come prevista nel vigente codice dei contratti pubblici (articoli 35 e 37, comma 7, seconda frase, del d.lgs. 163/06).

Lo strumento consortile rappresenta innanzitutto per le piccole e medie imprese, ed in particolare per quelle artigiane e micro, il principale strumento di politica industriale funzionale alla crescita dimensionale necessaria per consentire ad imprese generalmente di piccolissime dimensioni, di concorrere sui mercati degli appalti pubblici, che a loro altrimenti resterebbe sostanzialmente estraneo, salvo qualche ricaduta nella scomoda veste di subappaltatori.

I consorzi sono dotati *ex lege* di personalità giuridica, con conseguente autonomia, anche patrimoniale, rispetto ai consorziati che rappresentano; ciò attribuisce a detti soggetti anche la facoltà di contrarre con i terzi in nome proprio. In ragione di ciò ed anche in virtù della loro natura consortile e delle finalità mutualistiche da essi perseguite, non possono che valersi, ai fini della determinazione dei propri requisiti, dei mezzi, delle attrezzature e dell'organico delle imprese consorziate aderenti, nel cui interesse il consorzio acquisisce le commesse.

Si ritiene altresì importante, infine, mantenere la vigente previsione che obbliga, sì, il consorzio ad indicare il o i consorziati per i quali concorre, come pure il divieto per i soli consorziati indicati come esecutori di partecipare in altra forma (sia singola o associata) alla medesima procedura di gara, lasciando però a tutti le altre imprese aderenti al consorzio – non indicate quali imprese esecutrici/affidatarie dei lavori – la facoltà di parteciparvi autonomamente come tutti gli altri operatori economici.

Si richiamano di seguito le norme sopra richiamate, che a nostro parere potrebbero e dovrebbero essere riprodotte nel nuovo testo.

I requisiti di idoneità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento dei soggetti di cui al comma 1, lettere b) devono essere posseduti e comprovati dagli stessi, secondo quanto previsto dall'articolo ... , salvo che per quelli relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo, che sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate.

I consorzi di cui al comma 1, lettera b), sono inoltre tenuti ad indicare, in sede di offerta, per quali consorziati il consorzio concorre; a questi ultimi è fatto divieto di partecipare, in qualsiasi altra forma, alla medesima gara; in caso di violazione sono esclusi dalla gara sia il consorzio sia il consorziato; in caso di inosservanza di tale divieto si applica l'articolo 353 del codice penale.

Si ritiene altresì opportuno rendere effettivamente generale la norma che prevede che eventuali condizioni per l'esecuzione di un appalto o di una concessione richieste ai raggruppamenti di operatori economici, diverse da quelle imposte ai singoli partecipanti, devono essere proporzionate e giustificate da motivazioni oggettive.

- a) Argomento – Pluralità contratti collettivi
- b) Riferimenti normativi a criteri di delega – art. 1, c. 1, lett. fff)
- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

Tra le questioni di particolare rilevanza, preme sottolineare l'ordine del giorno approvato dalla Camera, in sede di approvazione del Disegno di Legge Delega, in materia di Appalti pubblici.

Facciamo riferimento alla disposizione contenuta alla lettera fff) dell'articolo 1, in base alla quale, per gli appalti pubblici di servizi ad alta intensità di manodopera, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, si prevede l'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro che presenta le migliori condizioni per i lavoratori.

L'ordine del giorno impegna il Governo a valutare l'opportunità di riconoscere, in fase di attuazione dei principi di delega di cui alla lettera fff), la validità di una pluralità di contratti collettivi nazionali di lavoro nello stesso settore merceologico purché stipulati dalle organizzazioni datoriali e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

L'obiettivo della previsione, infatti, non deve essere quello di attribuire impropriamente validità *erga omnes* ad uno specifico CCNL, bensì di impedire l'applicazione dei CCNL sottoscritti da organizzazioni datoriali e sindacali di non accertata rappresentatività, che prevedono trattamenti retributivi potenzialmente in contrasto con la nozione di retribuzione sufficiente, ex art. 36 Cost.

I CCNL sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e, nello specifico, i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, sono considerati dalla giurisprudenza parametri esterni di commisurazione per definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico.

L'attuale formulazione, attraverso il mero richiamo al CCNL che presenta le migliori condizioni per ciascun comparto merceologico o di attività, se non opportunamente modificata, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, assegna un'improbabile validità *erga omnes* ad uno di essi, in palese violazione del principio della libertà sindacale ex art. 39 Cost., incidendo autoritativamente sul dinamismo anche conflittuale della concorrenza intersindacale, e realizza un'indebita estensione dell'efficacia collettiva dei CCNL.

In assenza di meccanismi in grado di determinare con certezza il valore delle previsioni economico-normative dei CCNL, sarebbe palesemente insufficiente riferirsi al solo parametro della retribuzione nella determinazione delle migliori condizioni per i lavoratori.