



DISEGNO DI LEGGE N. 2330

(delega in materia di contratti pubblici)

Senato della Repubblica

Commissione 8^a (Lavori pubblici, comunicazioni)

Audizione dell'Alleanza delle Cooperative Italiane

26 Ottobre 2021

L'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE unisce AGCI, CONFCOOPERATIVE e LEGACOOOP, le più rappresentative Associazioni giuridicamente riconosciute del movimento cooperativo italiano. Costituisce il più avanzato esperimento di integrazione delle associazioni di rappresentanza nella storia del Paese. Rappresenta il 90% della cooperazione italiana la quale, nel suo complesso, incide per l'8% sul PIL. Le imprese di Alleanza occupano 1.150.000 persone, producono 150 miliardi di fatturato e associano 12 milioni di soci. Ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione di Via Torino n. 146.

<http://www.alleanzacooperative.it/>

<https://www.agci.it/>

<http://www.confcooperative.it/>

OSSERVAZIONI SULLA PROPOSTA DI LEGGE DELEGA DI RIFORMA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

I motivi alla base della riforma avviata con l'approvazione del PNRR e la conseguente presentazione in Parlamento del disegno di legge delega AS 2330 "*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*?" sono ampiamente condivisibili.

In particolare, si condivide:

- ✓ *La volontà di risolvere i problemi applicativi riscontrati a seguito dell'entrata in vigore del codice del 2016;*
- ✓ *La necessità di porre fine all'approvazione di troppi provvedimenti legislativi che, ancorché ispirati all'esigenza di assicurare la coerenza dell'ordinamento nazionale con quello euro unitario e di favorire una più celere realizzazione degli investimenti pubblici, hanno in più parti derogato (in alcuni casi anche in modo permanente) alla disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici;*
- ✓ *La riconduzione, pertanto, ad un quadro giuridico di settore organico e chiaro, oltretutto stabile;*
- ✓ *La definizione di una disciplina delle concessioni di più stretta osservanza della direttiva europea.*

È, però, necessario valutare, in primo luogo, le modalità di innovazione della normativa vigente e, quindi, se interamente sostitutiva, garantire un adeguato periodo transitorio e, in secondo luogo, il rapporto tra il nuovo Codice dei Contratti Pubblici e la disciplina eccezionale derogatoria contenuta nel DL 77/21, applicabile a tutti i bandi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC, che saranno prevalenti nei prossimi tre anni.

Anche i principi contenuti nella delega risultano condivisibili in quanto ispirati ad obiettivi di riduzione degli oneri burocratici a carico delle imprese e dei tempi delle procedure a monte della gara, di qualificazione delle stazioni appaltanti, di maggior apertura del mercato, di massimo rispetto della sostenibilità sociale (con particolare attenzione alla tutela del lavoro) e ambientale, di velocizzazione della realizzazione delle opere e della risoluzione delle controversie.

Riteniamo particolarmente positive le previsioni relative al PPP (standardizzazione dei contratti ed estensione delle le forme di partenariato, con particolare riguardo alla finanza di progetto) in un momento in cui le opportunità di sviluppo offerte dal Recovery Fund potranno essere supportate dai capitali e dalle competenze delle imprese, soprattutto in materia di innovazione tecnologica.

Inoltre, anche se il criterio di delega non esplicita le scelte in merito, riteniamo opportuno mantenere il sistema di qualificazione SOA per i lavori pubblici, pur con alcune correzioni che saranno comunque oggetto della fase di stesura dei decreti delegati.

Non riteniamo, invece, opportuno un suo allargamento al settore dei servizi in considerazione delle seguenti specificità degli appalti di servizi:

1. gli appalti di servizi includono un mix di servizi spesso personalizzati dalla stazione appaltante e difficilmente scorporabili tra loro in modo oggettivo se non attraverso parametri di produzione caratteristici di ogni impresa;
2. il mix variabile dei servizi, rispetto alla contrattualistica generalmente adottata, renderebbe molto difficile, alla stregua dei lavori, scorporare valori di fatturato riconducibili a servizi tra loro anche molto diversi;
3. Esistono già discipline settoriali (pulizie, facchinaggio, manutenzione, gestione rifiuti) che offrono fasce di qualificazione integrabili dalle stazioni appaltanti con ulteriori requisiti previsti ad hoc nel bando, che rimane lo strumento migliore per individuare le esigenze del committente.

Infine, l'attuazione del fascicolo elettronico dell'operatore economico a cura dell'ANAC, secondo quanto previsto dal DL 77/21, oltre ad essere un tassello fondamentale del futuro sistema di affidamento dei contratti pubblici, dovrebbe semplificare ulteriormente il lavoro di imprese e stazioni appaltanti in fase di gara.

Concluse le valutazioni di carattere generale sul disegno di legge, a nostro avviso, occorrerebbe che il provvedimento contenesse alcune ulteriori disposizioni con particolare riguardo a:

1. una maggior valorizzazione degli strumenti di aggregazione delle imprese, compresi quelli tipici del movimento cooperativo (consorzi di cooperative), in linea con le direttive UE e con la recente legislazione italiana in materia di appalti;
2. un maggior favore nell'implementazione di criteri di aggiudicazione che favoriscono qualità dell'opera e del servizio, stabilità occupazionale e condizioni di lavoro, quali, ad esempio quello del prezzo o costo fisso, già previsto dal vigente Codice (articolo 95, comma 7), ma finora scarsamente utilizzato;
3. L'obbligatorietà e la completezza di un meccanismo di revisione prezzi, considerato che quello attuale, facoltativo e a discrezione della stazione appaltante è inadatto a mantenere l'equilibrio sinallagmatico del contratto ed è risultato incapace di rispondere negli ultimi anni alle forti oscillazioni dei costi dei materiali e alla necessità di rinnovare alcuni CCNL in tempi ragionevoli; in alcuni paesi europei la revisione prezzi è un clausola obbligatoria del bando, la cui assenza costituisce un mancato rispetto degli obblighi di pubblicità e di invito alla concorrenza e può comportare l'annullamento della procedura di gara;
4. una disciplina della qualificazione degli operatori economici che tenga conto delle recenti modifiche in materia di subappalto derivanti dalla procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea e dalle sentenze della Corte di Giustizia Europea.

Infine, un'ultima riflessione merita il ruolo della disciplina secondaria.

L'esperienza avuta con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 dimostra che, non solo gli operatori economici, ma anche le stazioni appaltanti ritengono fondamentale la definizione di una normativa di dettaglio chiara in numerose materie disciplinate dalla normativa primaria.

L'efficacia del Codice vigente è stata trasversalmente criticata soprattutto con riferimento alla frammentarietà della disciplina secondaria (LG ANAC, Decreti Ministeriali e DPCM, vigenza transitoria del DPR 207/10).

La vera sfida, pertanto, non è il numero di norme, ma la chiarezza del quadro normativo nel suo complesso. A tal fine potrebbe risultare utile la differenziazione di provvedimenti attuativi per tipologia di appalto (lavori, servizi e forniture).

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte, si ritiene, pertanto, necessario apportare alcune limitate modifiche all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge delega e in particolare:

1. Inserire un criterio di delega *ad hoc* sulla tutela delle Piccole e Medie Imprese e dei loro strumenti di aggregazione (consorzi cooperativi e artigiani);
2. Modificare il criterio previsto alla lettera *t*), prevedendo, proprio al fine di *“incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'aggiudicatario”*, un nuovo meccanismo di revisione dei prezzi (da prevedere obbligatoriamente nei bandi di gara e nei contratti) maggiormente rispondente alle oscillazioni dei costi e del mercato;
3. Modificare il criterio di cui alla lettera *l*), escludendo gli appalti di servizi (anche di architettura e ingegneria) e, tra i lavori, quelli sui beni culturali dalla possibilità di utilizzo del criterio del prezzo più basso e prevedendo, invece, un incentivo all'utilizzo, negli appalti più complessi, del criterio del prezzo fisso previsto dalle direttive UE;
4. Modificare il criterio di cui alla lettera *a*) prevedendo, in particolare, la ridefinizione della normativa secondaria, ove necessario suddivisa per tipologia di appalto.