

AUDIZIONE

8^a Commissione Senato - Lavori pubblici, comunicazioni

“AS 1678 - Delega recepimento direttive appalti e concessioni”

OSSERVAZIONI

**RESE DALLA FEDERAZIONE NAZIONALE DELLE IMPRESE DI PULIZIA,
DISINFESTAZIONE, SERVIZI E MULTISERVIZI
(F.N.I.P.)**

1. PREMESSA

1. La FNIP intende innanzitutto ringraziare codesta spett.le Commissione Parlamentare per l'opportunità offerta con la convocazione per la presente audizione e per l'interesse manifestato rispetto al punto di vista delle piccole e medie imprese che operano nell'ambito dei servizi di pulizia, disinfestazione, servizi e multiservizi, iscritte alla Federazione nazionale, che opera nell'ambito di Confcommercio - Imprese per l'Italia.

In occasione dell'audizione delle associazioni di categoria che ci hanno preceduto sono già state affrontate alcune delle tematiche che attanagliano il settore dei servizi, a causa del carattere farraginoso della normativa e delle conseguenti oscillazioni giurisprudenziali.

E' stato quindi rappresentato che il recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti, *utilities* e concessioni, costituisce un'occasione imperdibile per la semplificazione normativa e per la soluzione di questioni vecchie e nuove, che dall'incertezza normativa traggono linfa, ostacolando lo sviluppo del mercato pubblico dei servizi.

La semplificazione da più parti richiesta non dovrebbe tuttavia impedire l'adozione di una speciale disciplina che tenga nella dovuta considerazione le peculiarità del settore dei servizi, come già rilevato dalla FNIP con l'adesione convinta al "*Manifesto delle Imprese dei Servizi*", di recente illustrato a codesta spett.le Commissione da Terotec Patrimoni P.A. per tutte le associazioni di categoria che aderiscono all'iniziativa.

Il rilievo da attribuire alle peculiarità dei servizi genericamente definiti di *Facility* (i.e.: pulizie, sanificazione, inservientato, facchinaggio, manutenzione degli immobili, portierato, vigilanza etc.), in sede di recepimento delle nuove direttive appalti, è particolarmente importante, ove solo si consideri che il settore in parola si è rivelato più resiliente alla crisi rispetto agli altri.

Ma poiché anche su questo si sono soffermati i rappresentanti delle associazioni che ci hanno preceduto, veniamo subito al punto che più da vicino riguarda la FNIP e le sue associate.

2. E' noto che le direttive europee per il cui recepimento si discute in questa sede impongono agli stati membri di occuparsi, oltre che dell'espansione del mercato comune, anche della sua "qualità", introducendo il principio, già fatto proprio dalla commissione UE

con lo *Small Business Act* (da ora, SBA), del necessario ampliamento delle possibilità di partecipazione alle gare pubbliche per le micro, piccole e medie imprese.

I rappresentanti della Confcommercio - Imprese per l'Italia (che come detto è la “casa madre” della FNIP) hanno tuttavia già rappresentato le motivazioni del sostanziale fallimento delle misure introdotte a tal proposito in Italia dal cd. “Statuto delle imprese” (Legge n. 180/2011) e dalla coeva Legge n. 214/2011, di riforma del codice dei contratti pubblici.

Al centro della critica della Confcommercio - che la FNIP si limita qui a far propria, per non tediare gli Illustri Senatori con inutili ripetizioni – vi sono i guasti ingenerati da una mal governata politica di centralizzazione delle gare pubbliche, che genera procedure ad evidenza pubblica nell’ambito delle quali vengono richiesti, ai fini della partecipazione, requisiti di fatturato di valore irraggiungibile per le imprese di più ridotte dimensioni e di più recente costituzione, in pieno contrasto con le indicazioni europee.

Ci si limiterà in questa sede a richiamare, in aggiunta a quanto già compiutamente illustrato dalla nostra casa madre, alcuni dati che rendono al meglio l’idea della situazione di grave stallo del mercato pubblico per le PMI operanti nel settore del *facility*, aggravatasi negli ultimi anni dall’effetto ulteriormente restrittivo provocato dalle gare centralizzate indette dalla Consip SpA per l’affidamento di servizi di pulizia, disinfestazione e servizi vari.

Saranno quindi offerte alcune proposte di possibile soluzione al problema, al fine di evitare che il fenomeno della riduzione delle centrali di acquisto – in sé positivo, ove correttamente inteso ed applicato – piuttosto che promuovere, ostacoli lo sviluppo del mercato per le PMI.

3. Sempre nell’ottica della promozione di una crescita sana ed inclusiva del mercato, verranno inoltre formulate alcune proposte che riguardano la qualificazione degli operatori economici del settore, i quali sono chiamati ad ottenere (e mantenere) l’iscrizione nel registro delle imprese esercenti attività di pulizia (ai sensi della Legge n. 82/1994 e del D.M. n. 274/1997) e, successivamente, a dimostrare il possesso dei medesimi requisiti, di ordine generale e speciale anche nell’ambito delle singole gare d’appalto cui partecipano.

4. Saranno infine trattati alcuni temi che riguardano i criteri di aggiudicazione, con particolare riguardo ad alcuni profili critici che evidenziano l’eccessiva genericità della

delega sul punto, suggerendo interventi correttivi utili ad una più efficace lotta alla corruzione nel sistema degli appalti pubblici.

2. LA CRISI DELLE P.M.I. NEL MERCATO PUBBLICO DEI SERVIZI DI PULIZIA, DISINFESTAZIONE E MULTISERVIZI

1. Secondo i dati forniti dalla stessa Consip S.p.A. in occasione di un recente convegno sul tema “*Le nuove direttive appalti ed il loro recepimento negli stati membri*” (organizzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel semestre di presidenza italiana del P.P.N.), il valore medio delle aggiudicazioni di servizi e forniture in favore delle PMI, in ambito U.E., si attesta tra il 19% ed il 78% della relativa quota di mercato. In Italia, la medesima percentuale si attesta ai livelli minimi della media europea, intorno al 20%.

Il numero delle aggiudicazioni in favore delle PMI, sempre in ambito europeo, varia invece tra il 44% e l’84%, mentre in Italia il medesimo valore era, al 2011, pari al 49%.

I dati appena riportati rispecchiano le più recenti rilevazioni statistiche pubblicate a cura della Commissione UE ed evidenziano che in Italia lo sviluppo del mercato pubblico delle PMI è ai minimi della media europea, sotto tutti gli indicatori ritenuti rilevanti dalla Commissione.

2. La situazione è ancor più critica nello specifico settore dei servizi di pulizia e sanificazione, nell’ambito dei quali le più recenti gare Consip – *i.e.*: gara per l’affidamento dei servizi di pulizia delle scuole, gara per l’affidamento di servizi di *Facility Management* negli uffici di regioni ed enti locali e gara per l’affidamento della pulizia e della sanificazione di ambienti ospedalieri – hanno drasticamente ridotto le opportunità di ampliamento del mercato pubblico per le PMI, con l’incremento smisurato del valore degli appalti e con la conseguente lievitazione dei requisiti di fatturato richiesti ai fini della partecipazione.

La maggior parte delle procedure ad evidenza pubblica un tempo gestite in sede locale, con requisiti economico-finanziari calibrati sul singolo intervento (*i.e.*: pulizia del singolo istituto scolastico, del singolo ospedale, di un ufficio pubblico etc.), sono ora divenute prerogativa esclusiva dei pochi grandi gruppi, che fatturando centinaia di milioni di euro possono partecipare anche a più lotti delle gare Consip, potendosene aggiudicare sino a tre.

Una recente indagine dell'AGCM, ancora in corso di svolgimento, paventa il rischio che nell'ambito della gara Consip per la pulizia delle scuole siano state strettamente illecite intese anticoncorrenziali, volte a ripartire il mercato tra i più importanti *competitors* del settore.

E' evidente che una situazione del genere non si sarebbe verificata se la centrale d'acquisto statale avesse frazionato l'appalto in lotti di ampiezza infra-regionale, piuttosto che macro-regionale, in modo tale da evitare l'innalzamento dei requisiti di partecipazione e consentendo così la partecipazione delle migliaia di PMI rimaste fuori dai giochi, con l'intervento delle quali sarebbe stato impossibile per le grandi imprese stringere intese restrittive.

3. Come accennato, le gare nel settore delle pulizie - e, più in generale, del *facility management* – bandite da Consip SpA, dal 2011 ad oggi, sono state tre, ma di una sola si conoscono i risultati.

In tutte e tre le occasioni la Consip ha deciso di suddividere l'intera penisola in poco più di dieci lotti, per un valore totale degli affidamenti pari ad € 5.942.860.000,00, integralmente sottratti al mercato delle PMI.

E questo, mentre l'Italia, come detto, già nel 2011 era ai minimi della media europea quanto alla presenza sul mercato pubblico delle PMI.

La situazione è dunque molto seria e critica e l'occasione del recepimento delle nuove direttive appalti non può essere persa.

4. Il rimedio – contrariamente a quanto previsto nell'attuale testo della legge delega – non può tuttavia essere quello di un generico riferimento all'obbligo di frazionamento degli appalti in lotti, con facoltà di deroga e senza limiti espressi alla centralizzazione delle gare pubbliche.

Occorre infatti tener presente che il sistema proposto dal DDL in discussione è già in vigore, dal momento che il recepimento delle direttive europee è stato anticipato, in Italia, dapprima con la legge sullo Statuto delle Imprese (Legge n. 180/2011) e dopo con alcune modifiche al codice degli appalti (apportate, in particolare, agli artt. 2 e 41 del d.lgs. n. 163/2006 dalla Legge n. 214/2011).

Come visto, tale sistema ha dato piena prova della sua inidoneità a fornire una positiva soluzione al problema posto dalla Commissione UE; anzi, è proprio dal 2011, anno di entrata in vigore delle leggi sopra richiamate, che le gare Consip hanno sottratto al mercato delle PMI un controvalore in affidamenti pari a circa sei miliardi di euro.

5. In realtà, la previsione di cui al novellato art. 2 del codice appalti, che impone il frazionamento degli appalti in “*lotti funzionali*”, non ha mai avuto concreta attuazione nell’ambito degli appalti Consip.

E ciò è dovuto, almeno in parte, all’ampia discrezionalità riconosciuta alle stazioni appaltanti di derogare al principio introdotto, subordinando l’operatività dell’obbligo di frazionamento degli appalti in “*lotti funzionali*” all’accertamento che ciò si renda in concreto “*possibile ed economicamente conveniente*” (cfr. l’art. 2, comma 1 *bis*, del d.lgs. n. 163/2006).

In sostanza, nella più costante tradizione italiana, l’incertezza dell’ambito applicativo, accompagnata da spazi discrezionali connessi a più o meno ampi poteri di deroga rispetto all’operatività di un obbligo, ha condotto al sostanziale fallimento delle politiche di recepimento dello SBA, con un riferimento al carattere “*funzionale*” dei lotti che ben si attaglia al settore dei lavori, ma non anche a quello di servizi e forniture ai quali pure la norma si applica.

Ed anche i requisiti della “possibilità” (tecnica) e della “economicità” del frazionamento, rievocando l’evidente limite di soluzioni comuni rese per problemi diversi, depone nel senso, problematico, di una norma pensata per i lavori ma estesa a servizi e forniture.

In realtà, è davvero difficile, se non impossibile, escludere la possibilità tecnica e la convenienza economica del frazionamento in lotti di dimensioni ridotte quando l’appalto riguarda – come nel caso delle gare Consip, alle quali si è fatto riferimento – l’affidamento di servizi cd. “*labour intensive*”, nell’ambito dei quali il costo della manodopera assorbe gran parte degli oneri della commessa, con conseguente impossibilità di ottenere grandi economie di scala.

Queste sono invece conseguibili nell’ambito di altre tipologie di affidamenti, e soprattutto nelle forniture, ove l’acquisto centralizzato consente notevoli riduzioni del costo.

In buona sostanza, ciò che emerge con assoluta evidenza da quanto sin qui detto è che nel caso di affidamenti *labour intensive* il “sacrificio” delle PMI, estromesse in via forzosa dal mercato, non può trovare alcuna ragionevole giustificazione nelle esigenze di contenimento della spesa pubblica; ciò che può invece avvenire con riguardo alle forniture o a servizi nei quali la componente “forza lavoro” assume un rilievo, se non marginale, quantomeno non preponderante (si pensi, ad esempio, ai servizi mensa).

6. Le rilevate diversità, contemplate alla luce della grave crisi che investe il mercato pubblico dei servizi di pulizia e del *facility* per le PMI, dovrebbero a nostro avviso indurre a prevedere, già nella legge delega, limiti ben più stringenti per la deroga all’obbligo del frazionamento degli appalti in lotti di ridotte dimensioni.

7. Per esigenze di coerenza interna della legge delega, oltre che a maggior garanzia dell’effettività del principio, si dovrebbe poi circoscrivere lo spazio d’intervento del legislatore delegato nelle scelte normative da effettuare sulla centralizzazione delle commesse pubbliche (cfr. l’art. 1, lett. g, del DDL in discussione), ponendosi quale limite espresso il necessario rispetto del criterio di cui all’art. 1, lett. m), della medesima legge delega, che riguarda l’esigenza prioritaria di favorire lo sviluppo delle PMI nel mercato pubblico.

E’ infatti evidente che tra il criterio che attiene alla “*professionalizzazione delle stazioni appaltanti...anche attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti*” (art. 1, lett. g, DDL), e quello che propugna “*il miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e delle concessioni per le piccole e medie imprese e per le imprese di nuova costituzione*” (art. 1, lett. m, DDL), vi è un ontologico conflitto, che le stesse direttive comunitarie in corso di recepimento risolvono in favore del secondo dei richiamati criteri guida.

8. Occorre infatti ricordare che la direttiva 2014/24/UE, al suo 2° *considerando*, indica quale obiettivo prioritario dell’Unione europea quello di perseguire “*Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (strategia Europa 2020)*”, evidenziando come a tal fine “*la normativa sugli appalti adottata ai sensi della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dovrebbe essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l’efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese*

(PMI) agli appalti pubblici e permettendo il perseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale” (Direttiva 2004/24/UE, 2° considerando).

In sostanza, nella logica del diritto europeo il favore verso le PMI non si colloca nella logica di misure di sostegno al settore ma viene inteso quale strumento decisivo per soddisfare esigenze di efficientamento della spesa pubblica, in un rapporto di mezzo al fine.

9. Al suo 59° *considerando*, poi, la medesima direttiva, nel prendere in esame la problematica della centralizzazione delle gare, ricorda che *“Nei mercati pubblici dell’Unione si registra una forte tendenza all’aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici, al fine di ottenere economie di scala, ad esempio prezzi e costi delle transazioni più bassi nonché un miglioramento e una maggior professionalità nella gestione degli appalti. Questo obiettivo può essere raggiunto concentrando gli acquisti in termini di numero di amministrazioni aggiudicatrici coinvolte, oppure in termini di fatturato e di valore nel tempo. Tuttavia, l’aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate al fine di evitare un’eccessiva concentrazione del potere d’acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le PMI”* (Direttiva 2004/24/UE, 59° *considerando*).

Pertanto, le nuove direttive pongono quale prioritario obiettivo europeo l’ampliamento delle possibilità di accesso al mercato per le PMI (non a caso contemplato in apertura, al 2° *considerando* della direttiva appalti), pur consentendo agli stati membri di prevedere l’aggregazione della domanda di acquisto e la centralizzazione delle committenze pubbliche (relegata, invece, al 59° *considerando*): ma in ciò ponendo, quale limite espresso al processo di centralizzazione, l’esigenza di non annacquare le misure dirette al perseguimento dell’obiettivo principale.

10. Un’analoga graduazione d’importanza difetta invece nel testo della legge delega, che nella sua attuale formulazione rischia dunque di costituire un’ulteriore occasione persa, dopo che il fallimento delle politiche di recepimento dello *Small Business Act* ha privato le imprese di nuova costituzione e le PMI che da danni operano nel pubblico della quasi totalità delle quote di mercato ad esse tradizionalmente riservate.

3. I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

1. La bozza all'esame di codesta spett.le Commissione non si occupa dei criteri di aggiudicazione, cosicché varrebbe, a tal proposito, il rinvio alle nuove direttive comunitarie contenuto nell'*incipit* del DDL.

Alcune osservazioni potrebbero tuttavia indurre ad una scelta diversa, anche perché le direttive comunitarie rimettono agli Stati membri alcune scelte di fondo che, in difetto di criteri guida idonei a delimitare l'esercizio della delega, la legge in discussione si esporrebbe al rischio di genericità (e, dunque, d'incostituzionalità).

2. È il caso della norma che rimette ai singoli Stati membri la possibilità di vietare, per tutte o per talune tipologie di appalto, il ricorso al sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa determinata esclusivamente con riferimento al prezzo (escludendo così dal sistema quello che la vigente normativa definisce come il "criterio del prezzo più basso": cfr. l'art. 67, comma 2, ult. alinea).

Per quanto di specifico interesse della FNIP, il ricorso al sistema di aggiudicazione basato unicamente sul prezzo dovrebbe essere vietato per tutti gli appalti di servizi nell'ambito dei quali il costo della manodopera assume rilievo preponderante (i cd. appalti *labour intensive*, ai quali si è fatto ripetuto riferimento), potendosi così ottenere il duplice risultato di evitare che l'eccessiva concorrenza ostacoli una piena ed efficace tutela dei diritti dei lavoratori, al contempo favorendo il progresso scientifico e tecnologico che, nelle direttive europee, ispira la preferenza accordata ai criteri di aggiudicazione che fanno riferimento alla qualità delle prestazioni, con il particolare rilievo ora attribuito sia ai criteri reputazionali che agli aspetti ambientali e sociali (cfr. l'art. 67, comma 1, direttiva 24/2014/UE).

3. Le nuove direttive introducono inoltre un terzo sistema di aggiudicazione, dapprima non contemplato, che prevede la possibilità che la stazione appaltante indichi nel bando di gara un prezzo fisso ed invariabile, richiedendo alle imprese di concorrere solo sugli aspetti tecnico-progettuali (art. 67, comma 2, secondo alinea, dir. cit.).

La previsione rievoca uno degli aspetti più discussi nella vigenza dell'attuale codice, nell'ambito del quale si è assistito all'introduzione, poi all'abrogazione ed infine ancora alla riedizione di norme che, pur non escludendo del tutto la possibilità del ribasso, ne limitano l'ammissibilità con riferimento a costi diversi da quelli della sicurezza e del lavoro, per come determinati dai CCNL di categoria (cfr. l'art. 81, comma 3 *bis*, del d.lgs. n. 163/2006, abrogato dall'art. 44, comma 2, Legge n. 214/2011 e quindi reintrodotta – con alcune

modifiche, ma per le sole gare al prezzo più basso – dall’art. 32, comma 7 *bis*, L. n. 98/2013, che ha a sua volta introdotto il comma 3 *bis* dell’art. 82, d.lgs. n. 163/2006, attualmente vigente).

Il criterio di aggiudicazione introdotto *ex novo* dalle più recenti direttive europee potrebbe costituire lo strumento, oltre che l’occasione utile per introdurre una speciale disciplina dei criteri di aggiudicazione utilizzabili nel caso di appalti cd. *labour intensive*, per i quali sarebbe auspicabile che la competizione si svolgesse non sul prezzo, che le stazioni appaltanti potrebbero indicare come fisso ed invariabile, ma sugli aspetti qualitativi e su quelli reputazionali delle imprese, oltre che sui criteri sociali ed ambientali valorizzati dalle nuove direttive europee.

Si risolverebbe così in radice il problema che il legislatore del codice unico dei contratti pubblici ha tentato più volte di risolvere, con i richiamati interventi sul costo del lavoro escluso dalla competizione, ma che la stessa Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (oggi ANAC), con avviso peraltro condiviso dalla giurisprudenza, ha considerato sostanzialmente inapplicabili.

4. In ogni caso, è evidente che il sistema che ci si appresta a varare, in recepimento delle nuove direttive europee, comporterà un notevole incremento della discrezionalità riconosciuta alla stazione appaltante nella valutazione delle offerte tecniche, in ragione della preferenza accordata ai sistemi di selezione delle offerte fondati sulla valutazione degli aspetti tecnico-progettuali.

Cosicché occorrerebbe, a nostro sommo avviso, che la legge delega contenesse idonei criteri guida sulla delicata questione della necessaria specificità dei criteri di aggiudicazione predeterminati dal bando (cfr. l’art. 67, commi 4 e 5, dir. 2014/24/UE), al fine di rendere trasparente e controllabile l’esercizio di poteri discrezionali di siffatta ampiezza, conferendo così sostanza alla laconica previsione, contenuta nel disegno di legge delega, riferita alle esigenze di “*lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*” (art. 1, lett. *e*), del DDL in esame).

5. Strettamente connessa a tale tematica è poi quella relativa alla previsione di controlli “*alternativi al rimedio giurisdizionale*”, che il DDL demanda al Governo di prevedere sia per le controversie che dovessero insorgere nella fase esecutiva del rapporto che per quelle relative alla fase di affidamento (il che risulta palesato dall’anteposizione della proposizione

aggiuntiva “*anche*”, rispetto al riferimento alla “*materia di esecuzione del contratto*”: cfr. l’art. 1, lett. 1, del DDL).

6. La complessità e delicatezza della problematica impongono tuttavia che i criteri della legge delega siano attentamente ponderati e siano idonei ad indirizzare e circoscrivere adeguatamente i poteri dell’Esecutivo su una materia così delicata, assistita dai noti limiti della necessaria effettività della tutela, il cui rispetto è imposto dalle direttive comunitarie sui ricorsi in materia di appalti (cd. direttive ricorsi).

Anzi, l’esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva ed efficace è tanto più stringente alla luce dei rilievi sopra svolti in ordine all’ampliamento degli spazi di discrezionalità delle stazioni appaltanti, conseguente al favore accordato dalle nuove direttive comunitarie al criterio di aggiudicazione sulla base dell’offerta economicamente più vantaggiosa .

4. SNELLIMENTO DEGLI ONERI BUROCRATICI ED ISCRIZIONE NEL REGISTRO DELLE IMPRESE ESERCENTI ATTIVITA’ DI PULIZIA

1. E’ noto che, come pure anticipato in premessa, l’assunzione di appalti nel settore dei servizi di pulizia, sanificazione, disinfezione etc., presuppone l’iscrizione nel registro tenuto dalla Camera di Commercio (L. n. 82/1994), distinta per fasce di classificazione e volumi d’affari (cfr. D.M. n. 274/1997).

L’iscrizione autorizza l’impresa ad assumere appalti rientranti nella fascia di valore riconosciuta dalla Camera di Commercio (sino alla fascia “L”, per appalti sino ad 8 milioni di euro ed oltre), alla stessa stregua di quanto avviene nel settore dei lavori pubblici con il possesso della SOA, che è invece rilasciata da “organismi di attestazione” privati.

Ai fini dell’iscrizione e del riconoscimento di una determinata fascia i competenti uffici della Camera di Commercio verificano il possesso, in capo all’impresa, dei requisiti di ordine morale e professionale, nonché quelli di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa necessari all’esecuzione di appalti di valore pari a quello per il quale è assentita l’iscrizione per una determinata fascia.

2. L’accesso a ciascuna gara è tuttavia condizionato - non solo alla verifica dei requisiti di ordine generale (il che si giustifica con la necessità di verificare che questi non siano *medio tempore* venuti meno) - ma anche alla richiesta di requisiti di fatturato ulteriori, stabiliti

discrezionalmente da ciascuna stazione appaltante, sicchè la qualificazione rilasciata dalla CCIAA non assume effettiva utilità.

Il che, oltre a determinare una asimmetria rispetto, ad esempio, alla disciplina in tema di lavori pubblici, in cui, in linea di principio, per la partecipazione alle gare è sufficiente la sola attestazione SOA, comporta un duplice ordine di conseguenze negative: da un lato, un aggravio dei costi a carico delle imprese (in contrasto con il Libro europeo delle “buone pratiche” richiamato quale limite dall’art. 1, comma 1, del d.d.l.); dall’altro, attribuisce alla stazione appaltante la possibilità di selezionare, talvolta indebitamente, il mercato, attraverso la fissazione di livelli di fatturato determinati sulla base di valutazioni meramente discrezionali e non sempre opponibili dagli interessati.

3. Fermo restando l’obbligo per le stazioni appaltanti di verificare in occasione dei singoli affidamenti la persistenza dei requisiti di ordine morale, si dovrebbe demandare al legislatore delegato il compito di un generale riassetto del sistema di qualificazione delle imprese di pulizia, prevedendo, al pari di quanto previsto per i lavori, l’esaustività, ai fini della partecipazione alle gare, della iscrizione all’Albo, che dovrà avvenire sulla base di criteri idonei ad assicurare una adeguata selettività delle imprese.