



**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**Commissione 8<sup>a</sup> Lavori Pubblici**

**Indagine conoscitiva sull'applicazione  
del codice dei contratti pubblici**

**6 dicembre 2018**



## Indice

<b>1. Premessa .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Il mercato .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Il nuovo codice, criticità generali.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Il nuovo codice, criticità per micro e piccole imprese .....</b>	<b>11</b>
<b>4.1 La suddivisione in lotti .....</b>	<b>12</b>
<b>4.2 La tutela di accesso delle piccole imprese e i mercati locali .....</b>	<b>15</b>
<b>4.3 Il sistema di qualificazione degli operatori economici .....</b>	<b>17</b>
<b>4.4 Semplificazione Appalti Verdi .....</b>	<b>19</b>
<b>5. Considerazioni finali .....</b>	<b>22</b>

## 1. Premessa

La domanda pubblica continua a rappresentare un mercato di notevoli dimensioni nel nostro Paese, e, pertanto, di forte interesse per il sistema imprenditoriale nel suo complesso.

Per la consistenza e per la diffusione territoriale, il mercato degli appalti costituisce una leva economica straordinaria e può rappresentare, se correttamente indirizzato, uno strumento importante di politica industriale.

Uno strumento volto a sostenere l'innovazione e lo sviluppo di un sistema imprenditoriale composito, diffuso, ma vivo, ancora ben integrato con le nostre economie locali.

Il quadro normativo, negli ultimi anni, è stato orientato da esigenze di legalità, trasparenza e rigore nella gestione della spesa pubblica. La crisi finanziaria, e i conseguenti decreti sulla *spending review*, hanno accelerato l'adozione di provvedimenti legislativi orientati ad un maggior controllo e razionalizzazione della spesa pubblica.

Si è così definito un impianto normativo condivisibile nei principi ispiratori e negli obiettivi di efficienza ed efficacia della spesa pubblica, che però, di fatto, ha modificato radicalmente le condizioni e le regole di partecipazione al mercato, con evidenti conseguenze sulle condizioni di accesso per le imprese di minori dimensioni.

Il frequente ricorso alle centrali di committenza, Consip in primo luogo, o alle stazioni uniche appaltanti, ha accentuato una tendenza già in atto.

La necessità di una maggiore razionalizzazione della spesa e di trasparenza, si è tradotta in una forte aggregazione della domanda, con un conseguente e inevitabile peggioramento delle condizioni di accesso al mercato da parte delle micro e piccole imprese, determinando, peraltro, anche effetti sulla concorrenza che destano preoccupazione e perplessità.

Occorre ricordare, peraltro, che questi comportamenti sono in palese contraddizione sia rispetto agli orientamenti europei in materia di accesso al mercato per le PMI, sia rispetto a principi e disposizioni contenuti nella Legge 180/2011, il cosiddetto Statuto delle imprese.

Si ha la sensazione che il Paese che vanta il più grande patrimonio di piccole e piccolissime imprese, anziché operare per aiutarle a crescere, e competere così alla pari con gli altri grandi paesi industriali, lavori, nei fatti, per ridimensionarne il peso ed il valore, tarpando le ali anche a quelle piccole imprese che vorrebbero crescere.

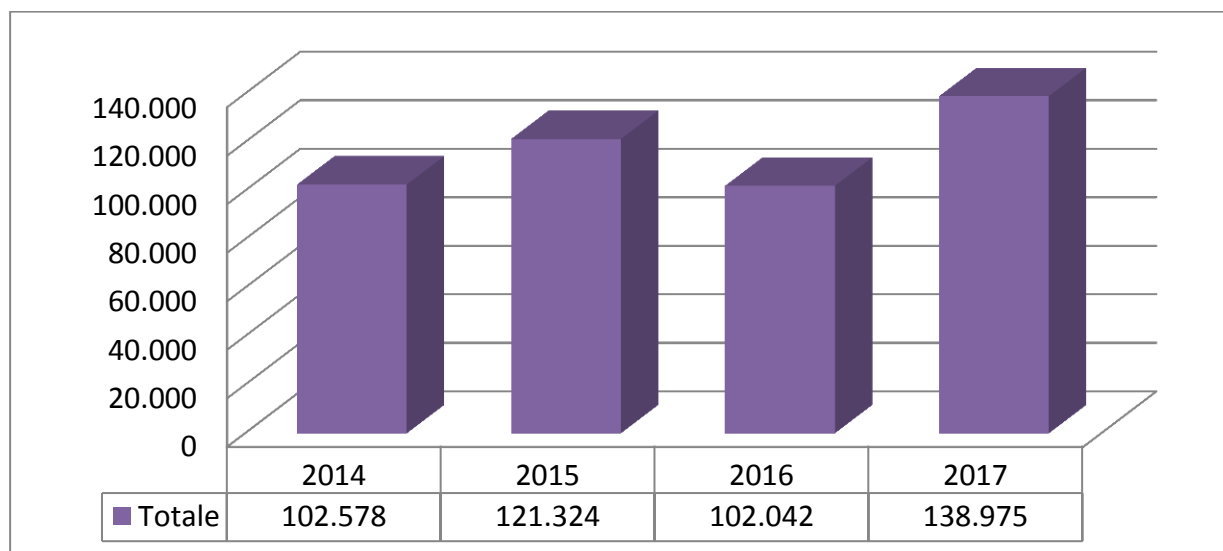
In questo contesto, le nuove disposizioni comunitarie potevano e possono rappresentare una vera opportunità per dare un assetto organico, più snello e innovativo, per creare migliori condizioni di mercato per le imprese e per qualificare la spesa pubblica.

In tal senso, si ritiene opportuno ricordare e sottolineare i principi fondamentali dettati dalle direttive comunitarie, principi dai quali far discendere una compiuta riforma degli appalti:

- **semplificazione e trasparenza,**
- **riduzione degli oneri a carico delle imprese,**
- **facilitazione dell'accesso per micro, piccole e medie imprese.**

## 2. Il mercato

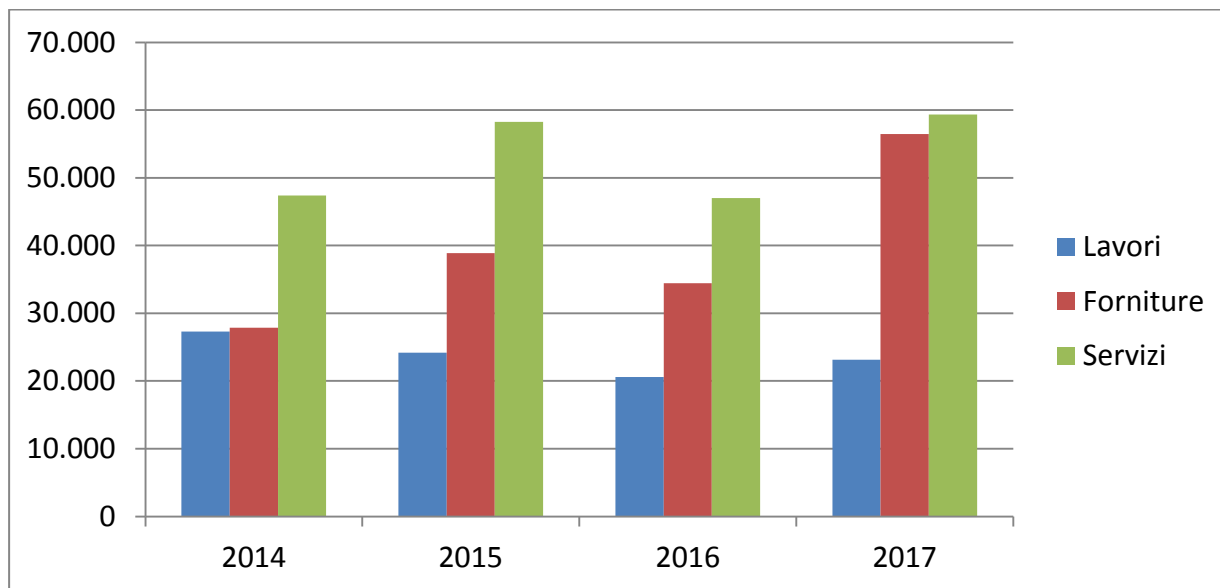
Dopo oltre due anni dall'entrata in vigore della riforma del codice, si può osservare come, a fronte di una dinamica negativa del mercato che ha caratterizzato il 2016, nel corso dell'anno successivo, il 2107, paiono evidenti i segnali di ripresa del mercato degli appalti pubblici, con un aumento in termini di volumi pari al 36,2% rispetto all'anno precedente. Il dato è in aumento anche sul 2015 (+ 13,8%), anno in cui si era registrato il picco più alto degli ultimi anni.



Elaborazioni Centro Studi CNA su dati ANAC, importi in milioni di euro

La ripresa si riscontra soprattutto nei settori Forniture e Servizi, che hanno fatto registrare nel 2017 una crescita molto rilevante rispetto all'anno precedente (rispettivamente del 64% e del 45,2%) e hanno superato, sia in numero che in valore, i dati ante riforma (2015).

Una dinamica un poco diversa, invece, ha interessato il settore dei Lavori, che nel 2017 ha registrato un miglioramento rispetto al 2016 (+ 12,5%), ma ad un livello ancora inferiore rispetto agli anni precedenti.

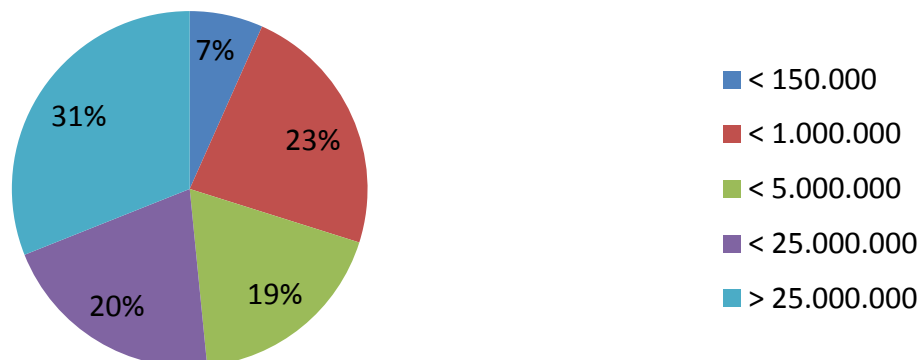


Elaborazioni Centro Studi CNA su dati ANAC, importi in milioni di euro

Tali dinamiche si confermano anche nel primo quadrimestre dell'anno in corso, prefigurando pertanto, almeno per quanto riguarda i volumi totali, una ripresa del mercato.

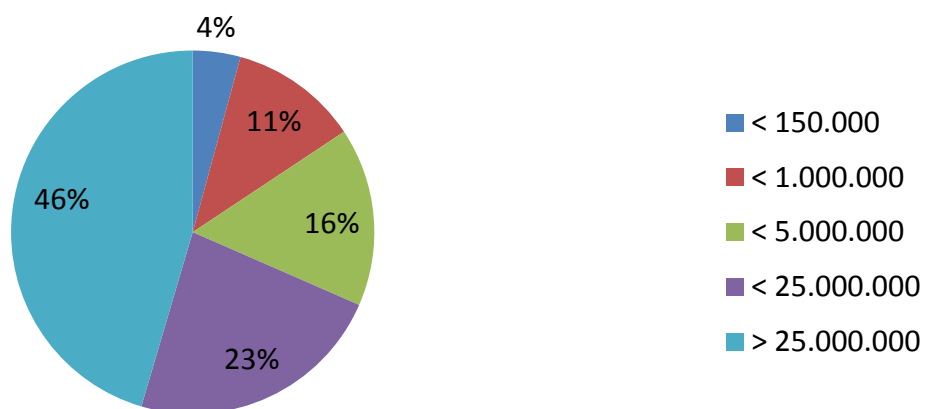
Merita, però, essere sottolineato come tale mercato si stia polarizzando verso l'alto, come ben evidenziato dai grafici sottostanti, che rappresentano la distribuzione per classi di importo per ciascun settore nel 2017.

### Lavori per classi di importo - 2017



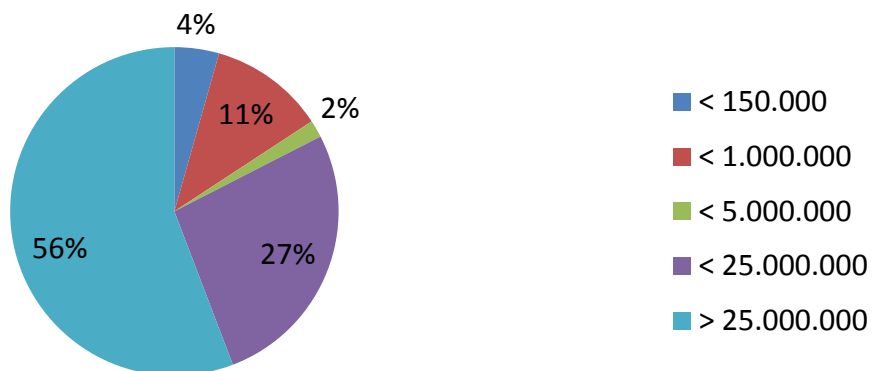
Nel settore dei lavori, oltre il 50% del mercato è riferito ad appalti di valore superiore a 5 milioni di euro, mentre solo il 30% è riferito a bandi inferiori ad 1 milione di euro.

### Servizi per classi di importo - 2017



Nei servizi, poco meno della metà del mercato è ad appannaggio di imprese in grado di aggiudicarsi bandi di valore superiore 25 milioni di euro, mentre solo il 15% è riferito a bandi inferiori a 1 milione di euro.

### Forniture per classi di importo - 2017



Situazione ancor peggiore per le forniture, in questo settore oltre il 50% del mercato è riferito a bandi di valore superiore a 25 milioni di euro, e solo il 15% a bandi di valore inferiore ad 1 milione di euro.

Dai dati analizzati, si evince come gran parte degli appalti si collochi su fasce molto alte, ovvero, di fatto, ben al di là delle potenzialità di gran parte delle nostre imprese.



### 3. Il nuovo codice, criticità generali

Abbiamo seguito e monitorato con attenzione il processo che ha portato alla definizione del nuovo codice, e ne abbiamo dato un giudizio sostanzialmente positivo: l'obbligo della suddivisione in lotti, il pagamento diretto dei subappaltatori, alcune semplificazioni procedurali, le limitazioni al ricorso delle varianti e dell'avvalimento, il mantenimento del limite per il subappalto.

Ci sembrava, in sostanza, che vi fosse coerenza con alcuni principi per noi irrinunciabili: semplificazione, trasparenza, riduzione degli oneri a carico delle imprese e, soprattutto, facilitazione dell'accesso al mercato dei pubblici appalti per micro e piccole imprese.

A distanza di due anni, nonostante una innegabile ripresa di questo mercato, faticiamo a vedere concretizzarsi gli effetti positivi proprio sul mondo delle piccole imprese, e non possiamo sottacere il permanere di troppi problemi applicativi, sia per le imprese, in particolare per le micro e piccole, sia per le stazioni appaltanti.

Nello specifico, nonostante il processo di aggregazione, le **stazioni appaltanti** presentano complessivamente un **livello di competenze non sempre adeguato**, caratterizzato da troppe incertezze nell'utilizzo dei maggiori margini di flessibilità e discrezionalità.

Servono professionalità adeguate anche per poter svolgere al meglio le fasi di programmazione e progettazione, oltre che per operare al meglio nella scelta di procedure e criteri di aggiudicazione. In tal senso, il previsto percorso di **qualificazione delle stazioni appaltanti** dovrà essere coerente con le necessità, evitando di mettere in campo processi meramente formali.

L'**eccessiva discrezionalità** certamente non aiuta. Tra procedure (aperte, ristrette, negoziate, dialogo competitivo, partenariato per l'innovazione) e criteri di aggiudicazione (prezzo e OEPV, ma con precisi criteri applicativi, qualità/prezzo, costo/efficacia, costo del ciclo di vita, rating), lo spettro di possibilità è davvero ampio.

Servono **indirizzi più chiari**, a partire dalle modalità di selezione: scelta della procedura (competitiva o negoziata) e criteri di valutazione (solo prezzo o anche elementi qualitativi), per capire come **individuare l'operatore più efficiente**: in altre parole, discrezionalità più bassa con procedura competitiva e criterio del prezzo, discrezionalità più ampia con l'OEPV, ancor più ampia con l'utilizzo procedura negoziata.

In tal senso, deve diventare dirimente una valutazione oggettiva della effettiva complessità del contratto.

Provando a sintetizzare:

- acquisti semplici e standardizzati, gare aperte, criterio economico;
- appalto complesso, procedure negoziate e parametri di valutazione qualitativi.

Permane fondamentale, quali siano le scelte, perseguire il massimo livello di **trasparenza e tracciabilità**, rispetto alla prima opzione, mentre rispetto alla scelta dell'OEPV, vanno individuati criteri non eccessivamente complessi e sviluppate **metodologie standard e best practices** per non creare barriere di accesso alle piccole imprese.

Non possiamo non rilevare il permanere di una **eccessiva focalizzazione sulla fase di selezione**, che determina inevitabili appesantimenti per le imprese, in termini di oneri documentali, senza che questo rappresenti in alcun modo una garanzia rispetto alla efficienza e alla qualità della fornitura, quale che sia il settore di riferimento.

È del tutto evidente che si deve **lavorare di più sulla fase di esecuzione**, quella in cui emergono elementi non coerenti con gli impegni contrattuali, se si vuole perseguire un effettivo miglioramento del mercato.

Un'ultima considerazione generale, su cui torneremo anche in seguito, visto l'impatto sulle imprese, riguarda il tema della riduzione e dell'**accorpamento delle stazioni appaltanti**. Un processo iniziato da qualche anno e che il nuovo codice ha confermato.



Non si vuole discutere sugli obiettivi della scelta (professionalizzazione, economie di scala e qualità della spesa pubblica), ma ciò che appare assolutamente evidente è che il **processo di aggregazione della domanda ha generato la concentrazione dell'offerta**, danneggiando le imprese di minori dimensioni, e contraddicendo uno dei principi fondamentali delle Direttive europee.

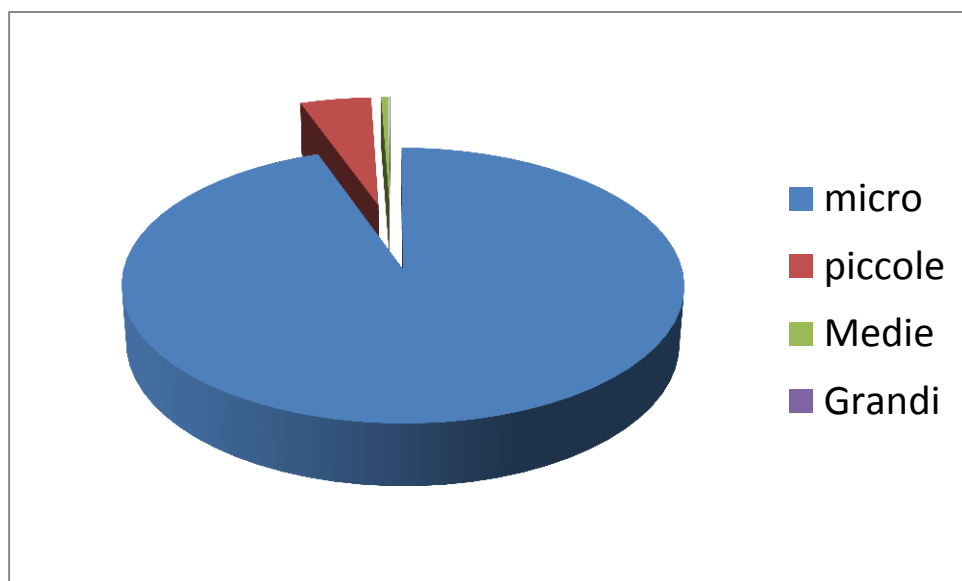
In tal senso, devono essere messe in campo tutte le possibili iniziative atte ad “*evitare eccessiva concentrazione del potere d’acquisto e collusioni, nonché preservare trasparenza, concorrenza e possibilità di accesso per le PMI*” (considerando 59 Direttiva 2014/24/UE).

Infine, sottolineiamo come uno dei passaggi fondamentali da prevedere sia la promozione di **percorsi di professionalizzazione di tutti gli operatori**, pubblici e privati, nell’ambito dei quali prevedere attività di sensibilizzazione alla legalità sostanziale. Rileviamo, infatti, come vi sia bisogno di una crescita culturale del sistema in tal senso, prima ancora che di regole.

#### 4. Il nuovo codice, criticità per micro e piccole imprese

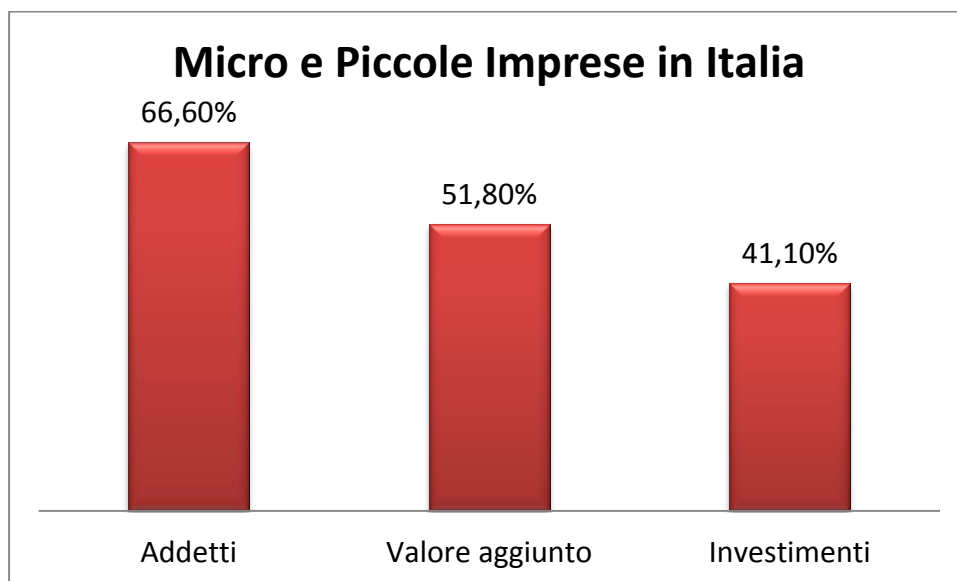
Passando alle criticità di più stretto interesse delle imprese, ed in particolare delle micro e delle piccole imprese, che ricordiamo rappresentare il 99,4% delle imprese italiane, si richiamano in questo documento alcune priorità fondamentali.

Riteniamo opportuna, in tal senso, una rappresentazione grafica della composizione del tessuto imprenditoriale italiano.



Elaborazioni Centro Studi CNA su dati ISTAT

A fronte di questa raffigurazione esclusivamente quantitativa, pare utile evidenziare anche alcuni elementi di carattere qualitativo, al fine di rappresentare al meglio il valore generato dal mondo della micro e della piccola impresa nel nostro Paese.



Elaborazioni Centro Studi CNA su dati ISTAT

#### 4.1 La suddivisione in lotti

L'esperienza dei primi due anni di attuazione del Codice ha messo in luce alcune criticità legate alle condizioni di accesso al mercato degli appalti. In particolare, risulta evidente il tema della **scarsa suddivisione degli appalti in lotti** da parte delle stazioni appaltanti.

Il nuovo codice incoraggia le stazioni appaltanti a suddividere in lotti i grandi appalti, in modo che l'entità dei singoli contratti corrisponda meglio alla capacità delle imprese e ai settori nei quali esse sono specializzate.

Tale previsione, posta a tutela dei principi comunitari espressamente richiamati all'art. 30, comma 1, del Codice, dovrebbe consentire l'aggiudicazione dei contratti di importo proporzionale al fatturato di imprese minori, evitando che queste siano costrette a lavorare esclusivamente attraverso subappalti concessi da imprese più grandi e a condizioni sicuramente meno vantaggiose.

Tuttavia, il tanto auspicato *favor participationis* nella pratica risulta facilmente derogabile attraverso la possibilità offerta dal Codice alle stazioni appaltanti di motivare

la mancata suddivisione in lotti dell'appalto nel bando di gara o nella lettera d'invito, secondo un giudizio eccessivamente discrezionale.

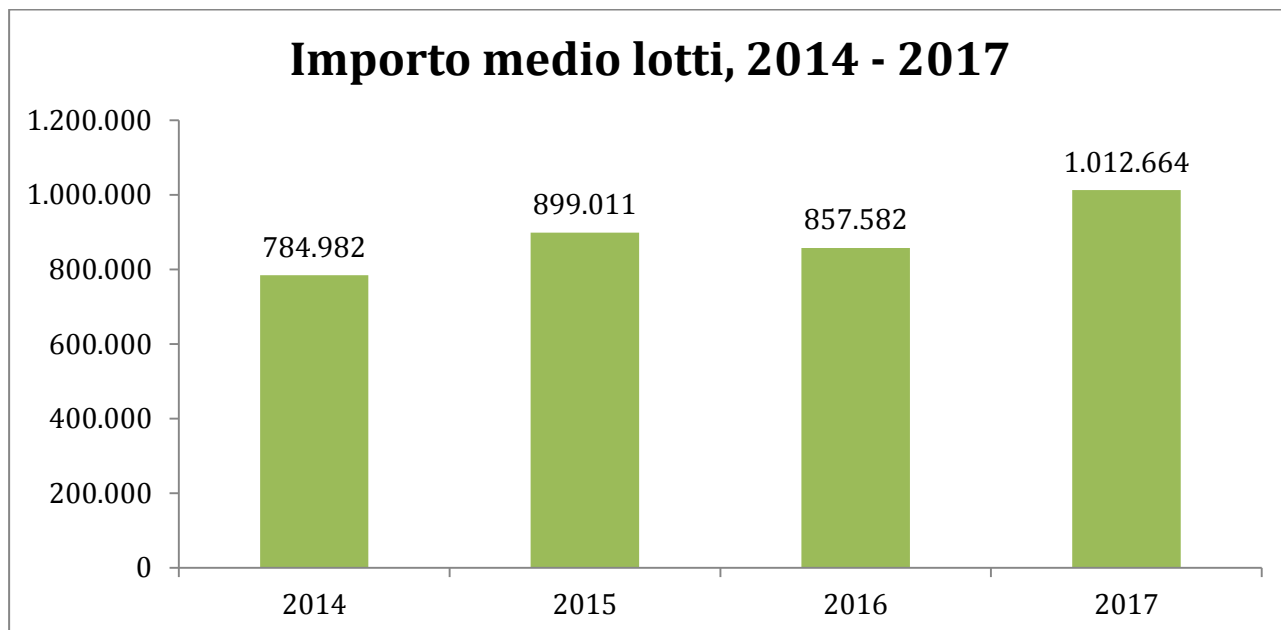
Molto spesso, infatti, l'equilibrio tra due esigenze differenti richiesto dal Nuovo Codice (riduzione delle stazioni appaltanti e maggiore coinvolgimento di micro, piccole e medie imprese) ha visto la suddivisione in lotti sacrificata in ragione di una maggiore semplificazione per le stazioni appaltanti.

In sostanza, **il processo di aggregazione della domanda si è tradotto in concentrazione dell'offerta, e non sempre con oggettive evidenze di risparmio pubblico.**

L'obiettivo di contenere la spesa pubblica e la volontà del legislatore di fornire servizi di qualità a cittadini e imprese deve essere accompagnato dalla volontà di rendere gli appalti più accessibili a tutte le categorie di imprese, non solo a quelle di grandi dimensioni.

Durante questi anni, numerosi affidamenti sono avvenuti attraverso maxi gare con suddivisione in lotti di importo talmente elevato che di fatto le **micro e piccole imprese sono state *ab origine* escluse dal mercato.** È evidente che l'entità dei lotti costituisce il maggiore disincentivo per le piccole imprese di poter partecipare alle singole gare pubbliche.

I dati confermano questo trend. Mettendo in relazione il numero di CIG con il volume generato anno su anno, è possibile individuare il valore medio dei lotti, e verificarne le dinamiche.



Elaborazioni Centro Studi CNA su dati ANAC, importi in euro

A parte il dato del 2016, la tendenza in aumento dei volumi delle gare è evidente: dal 2014 al 2017 l'aumento è stato del 28,9%.

Ma non è, purtroppo, un fenomeno solo recente. Che fosse in corso tale dinamica era evidente già negli anni precedenti, al punto che già nel 2011 fu introdotta (co. 7, art. 44, co. 7, della l. 214/2011) la possibilità per le stazioni appaltanti, di suddividere gli appalti in lotti *“al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese”*.

Una prescrizione confermata più volte dal legislatore (DL 95/2012, DL 69/2013), ed inserita anche nel nuovo codice, sulla scia di una precisa indicazione contenuta nelle direttive comunitarie.

**Tale indicazione è stata del tutto disattesa: nel 2011 il valore medio dei lotti era di circa 601.000 euro, oggi supera il milione: un aumento del 68,5%.**

Il codice prevede che le stazioni appaltanti verifichino, tra i requisiti per la partecipazione ad un appalto, anche quello del fatturato. Solitamente si richiede il massimo, ovvero il doppio del valore dell'appalto; questo significa che, stante il valore

medio pari ad 1 milione di euro, per poter entrare in questo mercato, un'impresa deve avere almeno 2 milioni di fatturato.

**Oltre il 95% delle nostre imprese non ha questo requisito. Certo, si tratta di una media, ma senza interventi incisivi sui comportamenti delle stazioni appaltanti, gran parte del mercato degli acquisti della PA è riservato a meno del 5% delle imprese italiane, in evidente contraddizione con i principi della libera concorrenza.**

Ad ulteriore supporto dell'utilità "collettiva" della suddivisione in lotti, merita citare anche l'analisi statistica pubblicata a dicembre 2017 dal Consiglio di Stato, che evidenzia come **le procedure di maggior importo sono anche quelle più contestate**: le impugnazioni delle procedure sopra il milione di euro rappresentano circa il 50% del totale delle impugnazioni (i grandi appalti CONSIP giungono a far registrare un tasso di impugnazione che sfiora il 30%, a fronte del 2,7% nazionale).

Bisogna individuare, pertanto, delle soluzioni normative che rendano la **suddivisione in lotti pressoché obbligatoria**, eliminando, al contempo, ogni riferimento al lotto funzionale e al lotto prestazionale.

#### **4.2 La tutela di accesso delle piccole imprese e i mercati locali**

È opportuno considerare, inoltre, la tutela per l'accesso delle PMI agli appalti pubblici, prestando particolare attenzione ai mercati locali e quindi alle diverse realtà territoriali. Ciò, non solo in ottemperanza con quanto previsto dallo "Small Business Act", ma anche in virtù di quanto stabilito dall'art. 36 del Codice degli appalti, che impegna le stazioni appaltanti ad assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese circa l'affidamento dei lavori, servizi e forniture sotto-soglia.

In tal senso, segnaliamo che le direttive comunitarie sugli appalti, dalle quali discende il nuovo codice, sono da prendersi a riferimento obbligatoriamente solo per gli appalti il



cui importo è superiore alle soglie definite a livello comunitario, mentre l'attuale codice non fa distinzioni, dal punto di vista delle procedure, tra appalti sopra e sotto soglia. **Nella prassi, per gli appalti sotto soglia le stazioni appaltanti applicano le stesse procedure previste per gli appalti sopra soglia, con conseguente penalizzazione delle imprese di minori dimensioni.**

**Favorire la partecipazione delle piccole imprese locali** significa innanzitutto garantire l'insediamento delle attività economiche diffuse sul territorio, tenendo in debita considerazione il mercato di riferimento e la specializzazione delle imprese che devono realizzare l'appalto, ma anche assicurare quella vicinanza tra fornitore e pubblica amministrazione che agevola gli interventi di manutenzione ed assistenza ed accelera la realizzazione dei servizi e dei lavori.

Non ultimo, il mantenimento dei presidi economici locali consente di tutelare quella sostenibilità energetica e ambientale dei luoghi sui cui impatta la realizzazione degli appalti.

Al riguardo, si potrebbe ipotizzare una **“discriminazione in positivo delle imprese”** attraverso: a) una riserva anticipata di quote appaltabili per gli appalti sotto-soglia; b) la previsione di procedure negoziate senza la pubblicazione del bando tramite inviti diretti delle imprese locali più piccole; c) l'individuazione di criteri operativi di scelta degli operatori economici da invitare alle procedure di gara, stabilendo che debba essere considerata l'idoneità operativa rispetto al luogo di esecuzione delle prestazioni.

### 4.3 Il sistema di qualificazione degli operatori economici

La crisi economica dell'ultimo decennio ha particolarmente colpito il settore costruzioni, che vi è entrato molto prima di altri comparti e fatica, ad oggi, ad uscirne, si ritiene, pertanto, che l'attuale sistema di qualificazione degli operatori economici debba essere rivisitato.

I criteri con cui operano gli organismi di attestazione sono basati su una serie di parametri aziendali (fatturato, esecuzione di lavori, organico medio annuo) che, a causa della crisi, si sono fortemente depressi, compromettendo la possibilità per le imprese di mantenere le qualificazioni per partecipare alle gare pubbliche.

Per far fronte agli effetti di queste dinamiche, proponiamo:

- 1) *Allineamento della soglia di obligatorietà SOA con la II^ classifica*
- 2) *Computazione figurativa del fatturato maturato negli anni di crisi*
- 3) *Ridefinizione dell'obbligo del possesso di certificazioni di sistemi di qualità aziendale*
- 4) *Abolizione comma 12, art. 84*

#### **1) Allineamento della soglia di obligatorietà SOA con II^ classifica**

Si propone di innalzare a 258.000 euro la soglia di lavori per i quali è necessario dimostrare la qualificazione della prima classifica SOA, poiché rappresenta un onere per le imprese. Inoltre, per i lavori al di sotto di tale soglia, i requisiti di ordine tecnico-organizzativo previsti all'articolo 90 del DPR 207/2010 già garantiscono la corretta selezione degli operatori.

Tale modifica, peraltro, consentirebbe di **“allineare” l'importo da cui scatta l'obbligo di qualificazione SOA con la griglia di valori di determinazione delle classifiche di qualificazione.**

In tal modo, oltre a razionalizzare evidentemente il sistema, si amplierebbe la possibilità di partecipare al mercato degli appalti pubblici, per importi comunque assai modesti, ad imprese non qualificate SOA, che potrebbero poi utilizzare i lavori così effettuati per qualificarsi.

### *2) Computazione figurativa del fatturato maturato negli anni di crisi*

Si propone di **incrementare figurativamente**, ed esclusivamente per gli anni in cui il settore sia stato penalizzato dalla crisi economica, i **parametri utilizzati dalle SOA per la qualificazione**.

Come noto la qualificazione degli operatori economici avviene sulla base della valutazione di parametri aziendali verificabili per gli anni passati (es. esecuzione lavori, organico medio annuo, fatturato, ecc...). Negli ultimi anni, a causa della crisi economica, si è registrata una generalizzata depressione di tali parametri; trattandosi di una causa esogena all'attività aziendale, pare necessario apportare un correttivo a tale valutazione, al fine di non limitare la potenziale capacità lavorativa delle imprese.

### *3) Sistemi di qualità aziendale*

Si propone che il possesso di certificazioni di sistemi di qualità aziendale della serie UNI EN ISO 9000 sia reso obbligatorio per l'ottenimento della qualificazione SOA solo a partire dalla V<sup>^</sup> classifica, ovvero per importi superiori ai 5.165.000 euro, anziché dalla III<sup>^</sup>, anche in questo caso per **contenere i costi per le imprese**.

### *4) Abolizione comma 12, art. 84*

Da ultimo, si segnala la pericolosità di possibili effetti delle disposizioni di cui al comma 12 dell'articolo 84 del Codice, che prevedono la possibilità che alcune stazioni appaltanti particolarmente qualificate adottino un sistema di qualificazione alternativo, ovvero costituiscano, nei fatti, un **proprio elenco di imprese di riferimento**. In questo caso saremmo davvero in presenza di una limitazione alla libera concorrenza.

Considerato che alcuni importanti soggetti, quali ANAS, hanno manifestato l'intenzione di procedere in quella direzione, è forte il timore, oseremmo dire la certezza, che una simile previsione non possa che **penalizzare le micro e piccole imprese**.

#### 4.4 Semplificazione Appalti Verdi

Il **Green Public Procurement**, entrato nella Strategia Europea ormai da molti anni, nasce con l'ambizione di rappresentare una delle leve per favorire la transizione del modello di sviluppo degli Stati Europei, anticipando temi che oggi sono al centro del dibattito politico nell'ambito del recente Piano d'Azione sull'Economia Circolare.

È utile ricordare due caratteristiche del GPP nella strategia comunitaria:

- Il **carattere di volontarietà**: l'Europa ha definito gli obiettivi, lasciando agli Stati Membri il compito di definire politiche e misure concrete per la loro attuazione.
- Come avviene per altre politiche ambientali dell'Unione Europea, la Commissione Europea sottolinea la necessità di **evitare, nell'attuazione del GPP, una distorsione del mercato unico e una riduzione della concorrenza a livello UE**.

Il **codice degli appalti** ha introdotto il **carattere vincolante** del GPP per tutti gli appalti pubblici, senza distinzione rispetto alla dimensione dell'appalto (articolo 34).

Pur presupponendo un approccio fortemente condiviso e funzionale ad una necessaria evoluzione del mercato europeo, il processo di attuazione di questa strategia ha mostrato, ad oggi, **elementi di criticità che ne hanno fortemente rallentato l'effettiva implementazione**. Tra i fattori che hanno ostacolato il processo, due risultano particolarmente significativi:

- 1) La scrittura dei **Criteri Ambientali Minimi** in molti casi (l'edilizia ne è un esempio) ha portato alla definizione di requisiti **eccessivamente stringenti, introducendo, nei fatti, livelli di regolazione superiori (goldplating)** e,

soprattutto, non coerenti con le caratteristiche del nostro sistema economico, trasformandosi in questo modo in un freno piuttosto che in un'opportunità.

- 2) Il tema delle **certificazioni** costituisce un riferimento molto forte nei CAM. Nonostante le certificazioni ambientali abbiano un trend crescente negli ultimi anni, è rischioso, attraverso i **CAM**, attribuire un valore quasi cogente alle certificazioni, che rischiano di diventare in questo modo un ostacolo alla partecipazione agli appalti per una parte consistente di micro e piccole imprese; infatti persistono degli ostacoli all'utilizzo di questi strumenti che sono tuttora complessi e molto costosi, soprattutto per le imprese più piccole. Inoltre, viene snaturato in questo modo il carattere di volontarietà e di leva competitiva che caratterizza le certificazioni.

Affinché il GPP si trasformi in una concreta opportunità di crescita e competitività delle imprese, come previsto dalla strategia Europea, occorre apportare i necessari correttivi alla legislazione vigente ed in particolare al **codice appalti** che ha reso, come già detto, obbligatoria l'applicazione totale dei Criteri Ambientali Minimi negli appalti pubblici e non più una percentuale, come precedentemente previsto dal collegato ambiente.

Occorre, pertanto:

- **Eliminare dal codice degli appalti l'obbligatorietà dell'inserimento dei CAM in qualunque appalto pubblico**, ritornando all'approccio del collegato ambientale che prevedeva l'inserimento dei CAM solo per una percentuale degli appalti (articoli 18 e 18 della legge 221/2015).
- Apportare i necessari correttivi ai CAM. L'eccessiva complessità porta inevitabilmente ad una non corretta applicazione, nonché a difficoltà oggettive in fase di verifica dei requisiti richiesti, con un conseguente effetto distorsivo sul mercato.
- E' necessario prevedere ed attuare un piano per la necessaria formazione e qualificazione delle imprese e delle stazioni appaltanti. La mancanza di **un**



**percorso di accompagnamento**, in particolare per le PA, verso questo cambiamento, porta spesso ad escludere i criteri ambientali dai bandi predisposti dalle stazioni appaltanti e, di conseguenza, le imprese non percepiscono la necessità di orientare i propri modelli di offerta verso tali criteri.

## 5. Considerazioni finali

Come già accennato, durante tutto il processo che ha portato alla definizione del nuovo codice, non abbiamo mancato di valorizzare elementi che fossero coerenti con i principi fondamentali delle Direttive Comunitarie, che richiamiamo nuovamente: semplificazione, trasparenza, riduzione oneri a carico delle imprese e, soprattutto, la facilitazione dell'accesso per micro, piccole e medie imprese.

Non possiamo non rilevare, però, che proprio in relazione a questi principi, pur riaffermati nella Legge Delega, lo scarto tra *desiderata* ed effettiva attuazione sia, purtroppo, inconfutabile.

A fronte di questa evidenza, si pone la necessità di aprire un confronto vero, che coinvolga in modo reale, effettivo, tutti gli operatori, teso a delineare un quadro regolamentare che, partendo dalla riaffermazione dei principi generali da tutti, crediamo, condivisi, generi azioni coerenti.

In tal senso, riprendendo una disposizione del nuovo codice, può essere utile ripartire dalla costituzione di una cabina di regia che veda il coinvolgimento delle associazioni maggiormente rappresentative degli operatori, e che operi in conformità alle previsioni già disposte dall'art. 212:

- a) effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione del presente codice e sulle difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti nella fase di applicazione anche al fine di proporre eventuali soluzioni correttive e di miglioramento;*
- b) curare, se del caso con apposito piano di azione, la fase di attuazione del presente codice coordinando l'adozione, da parte dei soggetti competenti, di decreti e linee guida, nonché della loro raccolta in testi unici integrati, organici e omogenei, al fine di assicurarne la tempestività e la coerenza reciproca;*
- c) esaminare le proposte di modifiche normative nella materia disciplinata dal presente codice al fine di valutarne l'impatto sulla legislazione vigente, garantire omogeneità e*

*certezza giuridica, supportando la competente struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri nel coordinamento dei vari interventi regolatori nel settore;*

*d) promuovere la realizzazione, in collaborazione con i soggetti competenti, di un piano nazionale in tema di procedure telematiche di acquisto, al fine della diffusione dell'utilizzo degli strumenti informatici e della digitalizzazione delle fasi del processo di acquisto;*

*e) promuovere accordi, protocolli di intesa, convenzioni, anche con associazioni private per agevolare la bancabilità delle opere pubbliche.*

In questo ambito, dovrebbero essere individuati percorsi volti a dirimere alcune questioni di fondo emerse in questi mesi, a partire dalla valutazione sull'introduzione del sistema della cosiddetta soft law al posto del tradizionale regolamento, che doveva essere sostituito principalmente da Linee Guida dell'ANAC. Nelle intenzioni del legislatore tale nuovo sistema avrebbe dovuto presentarsi più semplice e di più immediata disponibilità, obiettivi, di fatto, disattesi nella pratica.

Questo sistema andrebbe rivisto, riattribuendo al Governo alcune, prioritarie, competenze, da disciplinare attraverso un regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice.

Anche la gestazione dei precedenti regolamenti fu laboriosa e si protrasse per alcuni anni: per scongiurare il rischio che la redazione di un nuovo regolamento sia eccessivamente lunga e l'emanazione sia quindi procrastinata nel tempo, si potrebbero articolare le materie del vecchio regolamento in più regolamenti distinti, in modo tale che la definizione di un qualche istituto non tenga "bloccato" l'intero regolamento. Ad esempio, potrebbero ipotizzarsi i seguenti regolamenti: 1) esecuzione dei contratti, 2) qualificazione delle imprese, 3) attività delle stazioni appaltanti (progettazione, organi, validazione).

Potrebbero rimanere in capo all'ANAC alcune materie di carattere più "volubile", consapevoli della tempistica, spesso oltremodo lunga e difficoltosa, legata a modifiche che debbono prevedere passaggi parlamentari.



L'imperativo, riteniamo nell'interesse di tutti, deve essere quello di definire un quadro di riferimento che garantisca da un lato certezza, dall'altro, una capacità di risposta tempestiva ad eventuali, necessari accorgimenti e modifiche.

Il percorso proposto non potrà, però, non muoversi da una attenta verifica della effettiva coerenza dei principi definiti dalla Legge Delega e dalla conferma di alcuni di questi, che richiamiamo poiché riteniamo debbano costituire la vera bussola di riferimento:

- il divieto di introduzione livelli di regolazione superiori (*goldplating*);
- la previsione di una disciplina specifica per contratti sotto soglia ispirata a criteri di semplificazione;
- semplificazione, armonizzazione e progressiva digitalizzazione delle procedure;
- l'adozione di criteri legati alla sostenibilità ambientale con carattere premiale;
- la definizione di requisiti proporzionati, funzionali a favorire l'accesso a micro e piccole imprese;
- l'affidamento ad ANAC di specifiche funzioni atte a promuovere efficienza e sviluppo di buone pratiche;
- riduzione degli oneri documentali, possibilità di integrazioni documentali senza oneri e semplificazione delle verifiche dei requisiti di qualificazione attraverso una banca dati centralizzata;
- professionalizzazione delle stazioni appaltanti;
- revisione di accordi quadro e convenzioni garantendo l'effettiva partecipazione di micro e piccole imprese;
- favorire la gestione di contratti complessi garantendo la suddivisione in lotti;
- per le forniture, l'adozione di specifiche tecniche deve garantire parità di accesso agli operatori;



- revisione sistema di qualificazione, con l'introduzione di premialità regolate da criteri reputazionali;
- miglioramento dell'accesso per micro e piccole imprese attraverso la suddivisione in lotti;
- premialità per l'utilizzo manodopera locale e semplificazione per l'accesso per micro e piccole imprese.

