



Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa

## **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Commissione 8<sup>a</sup> Lavori pubblici, comunicazioni**

**A.S.2330**

**Delega in materia di contratti pubblici**

**Audizione**

**19 ottobre 2021**

## Sommario

1. Premessa .....	1
2. Il mercato degli appalti .....	3
3. Un mercato riservato alle imprese più grandi .....	8
4. Considerazioni finali .....	10

## 1. Premessa

La regolamentazione dell'accesso agli appalti pubblici è stata in passato sempre assai complessa e disarticolata, almeno fino al primo tentativo di ordinamento generale disposto con la cosiddetta Legge Merloni, n.109/94.

L'introduzione delle norme sulla qualificazione delle imprese, avvenuta nel 2000, e la successiva emanazione della direttiva europea del 2004, hanno portato al Codice Appalti, attraverso il Decreto Legislativo 163/2006, nell'ambito di un processo teso a definire più chiaramente procedure e criteri spesso molto complessi, e di conseguenza fonte di incertezza negli operatori.

Si è trattato di un processo, però, tutt'altro che lineare, caratterizzato da una costante attività di "manutenzione normativa", costituita da continue modifiche che non hanno certo contribuito a dipanare le incertezze degli operatori, alimentando confusione tra gli stessi, ma anche tra i responsabili amministrativi della pubblica amministrazione.

Nel frattempo si è altresì accentuata l'azione di monitoraggio delle istituzioni europee, nell'intento di procedere ad una armonizzazione della regolamentazione nei diversi paesi dell'Unione, condizione necessaria per la realizzazione di un effettivo mercato comune.

Le tre direttive europee del 2014 avevano l'ambizione di generare una vera e propria svolta, innanzitutto perché erano caratterizzate dalla volontà di operare un unico intervento a fronte di tre diverse Direttive, due sugli appalti veri e propri - la prima riguarda appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, mentre la seconda riguarda appalti nel settore dell'acqua, dell'energia, dei servizi di trasporto e dei servizi postali - ed una sulle concessioni, al fine di realizzare una semplificazione e una maggiore flessibilità delle procedure, nonché avvicinare la disciplina dei settori "speciali" a quella dei settori classici.

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

La legge delega approvata nel gennaio del 2016, e propedeutica al decreto legislativo n. 50 del 2016, era coerente con le indicazioni delle direttive: semplificazione, riduzione degli oneri, uso strategico degli appalti e, soprattutto, facilitazione all'accesso per le PMI.

Indicazioni che avrebbero dovuto garantire un utilizzo strategico degli appalti in funzione di una politica industriale in grado di innovare e far crescere le imprese.

Tuttavia ai principi e criteri della legge delega non è seguita una puntuale declinazione nella legislazione di dettaglio.

Se, a poco più di 5 anni di distanza, ci ritroviamo con un disegno di legge delega la cui finalità è “razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente”, significa che la disciplina messa in campo dopo la legge delega del gennaio 2016 non è stata in grado di tradurre coerentemente i principi. E questo nonostante la continua ed importante attività di manutenzione attraverso il cosiddetto decreto correttivo, il decreto sblocca cantieri e i due decreti semplificazione.

Consapevoli che non ci si può permettere di convivere con una perenne attività di “manutenzione normativa”, che genera confusione e disorientamento tanto agli operatori economici, quanto alla pubblica amministrazione, non possiamo permetterci di perdere questa ulteriore occasione per risolvere le criticità manifestatisi in questi anni.

In questo contesto, il rinnovato riferimento alle disposizioni comunitarie può 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 stesse, principi dai quali far discendere una compiuta riforma del codice degli appalti:

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

## 2. Il mercato degli appalti

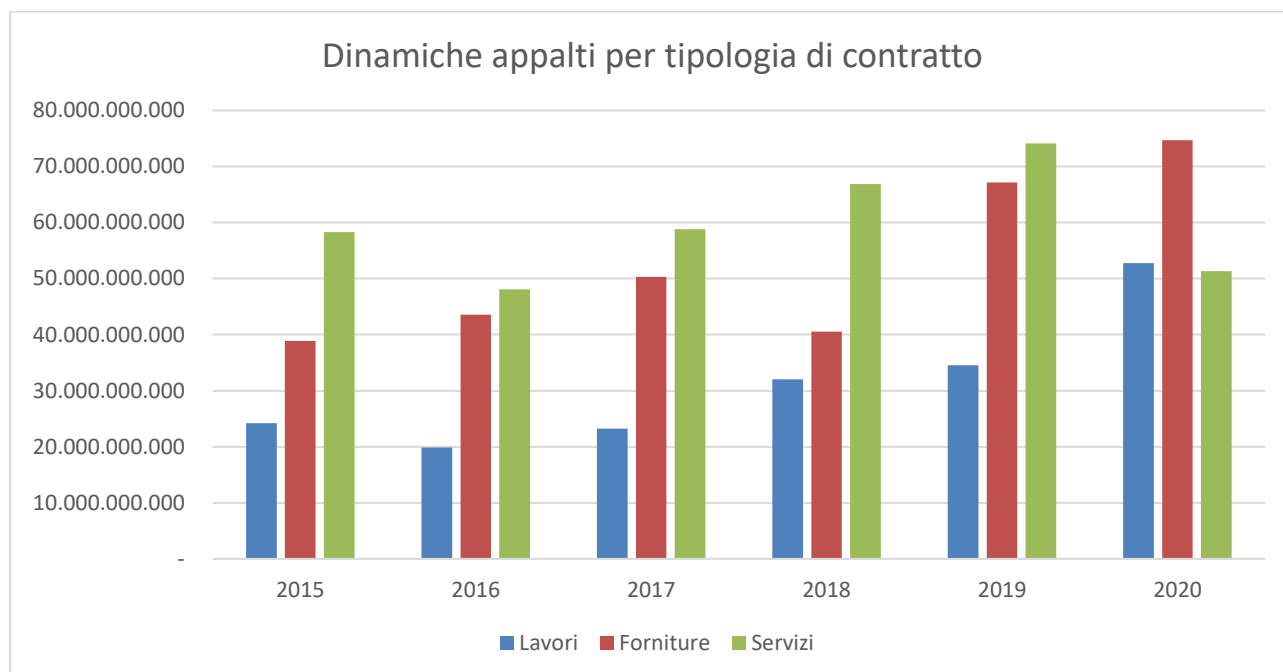
Dopo la flessione del 2016, certamente determinata anche dalle difficoltà di orientamento delle Stazioni Appaltanti di fronte alle novità introdotte dal decreto legislativo n.50 del 2016, il mercato ha iniziato a crescere già dal 2017, con un aumento in termini di volumi pari al 36% sull'anno precedente.

L'incremento più significativo si ha nel 2019, pari al 26% sul 2018, dato pressoché confermato, anzi con un ulteriore lieve aumento, nel 2020. Per inciso, rispetto ai volumi del 2016, il picco del 2020 presenta un aumento del 78%.



La crescita è contraddistinta anche da una ripresa significativa nel settore dei Lavori, che dopo il minimo storico del 2016, segnano una costante ripresa, con un balzo del 52% nel 2020 sull'anno precedente.

Torna a crescere anche il settore delle Forniture, le cui dinamiche sono però condizionate dalla presenza di appalti pluriennali, mentre scende in modo marcato nel 2020 il settore dei Servizi, oltre il 30% in meno rispetto al 2019, verosimilmente quale effetto della pandemia su alcune delle attività ricomprese in questo settore (Trasporti, Pulizia, Mense e Catering).

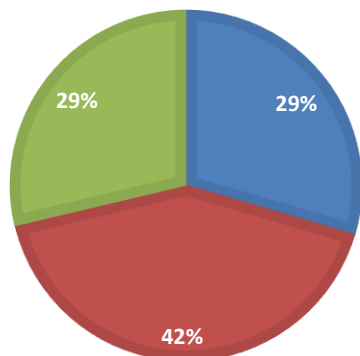


Queste dinamiche ci consegnano quindi, almeno per il 2020, una composizione del mercato assai diversa rispetto agli anni precedenti, indubbiamente condizionato dalla diminuzione nei Servizi dello scorso anno, ma che vede comunque una significativa ripresa del settore dei Lavori.

Ripresa accolta positivamente per la valenza del settore in termini di effetto leva sull'economia complessiva.

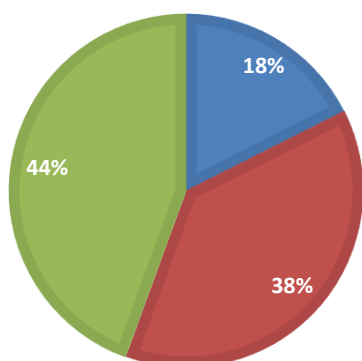
### IL MERCATO DEGLI APPALTI 2020

■ Lavori ■ Forniture ■ Servizi

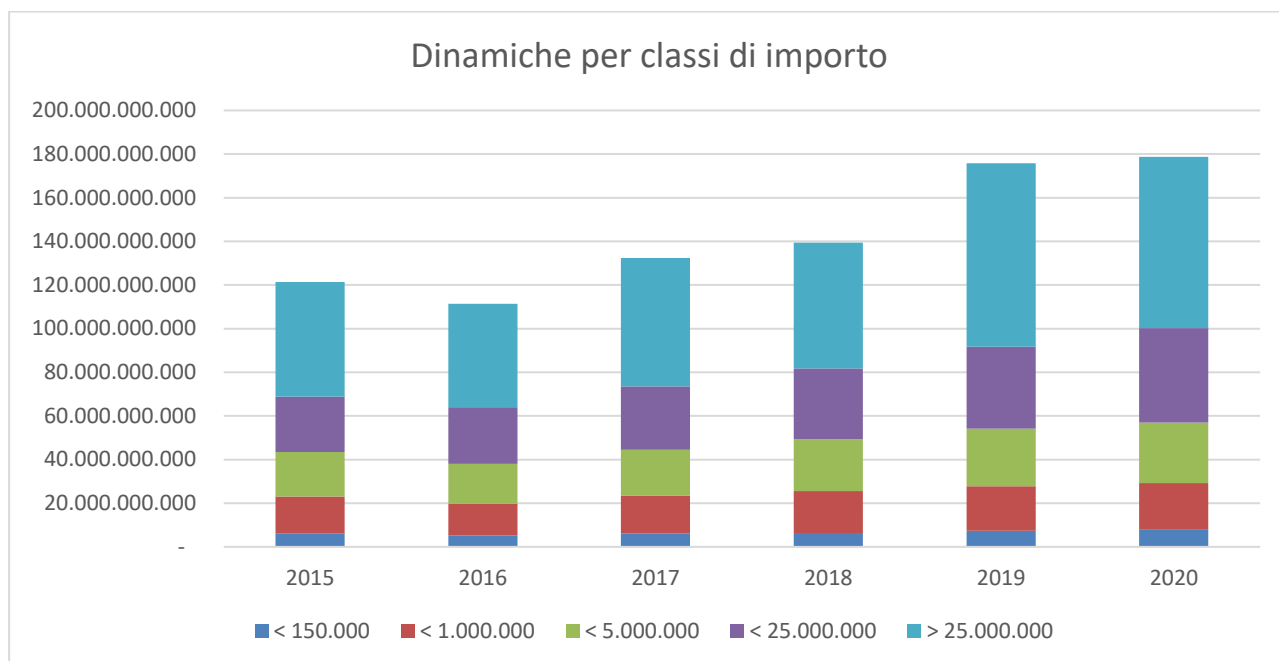


### IL MERCATO DEGLI APPALTI 2017

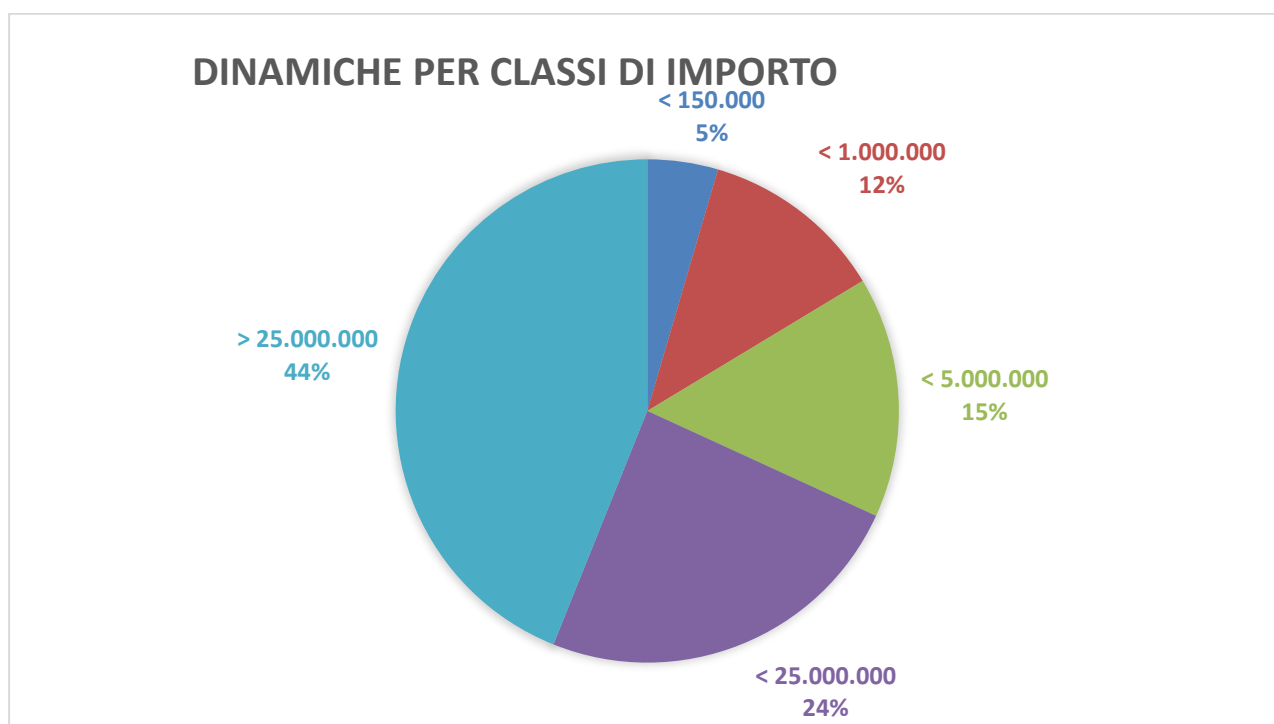
■ Lavori ■ Forniture ■ Servizi



L'analisi delle dinamiche per classi di importo conferma, purtroppo, come il mercato degli appalti pubblici continui a polarizzarsi verso l'alto, come ben evidenziato dal grafico sottostante, che rappresenta la distribuzione del mercato per classi di importo dal 2015 al 2020.

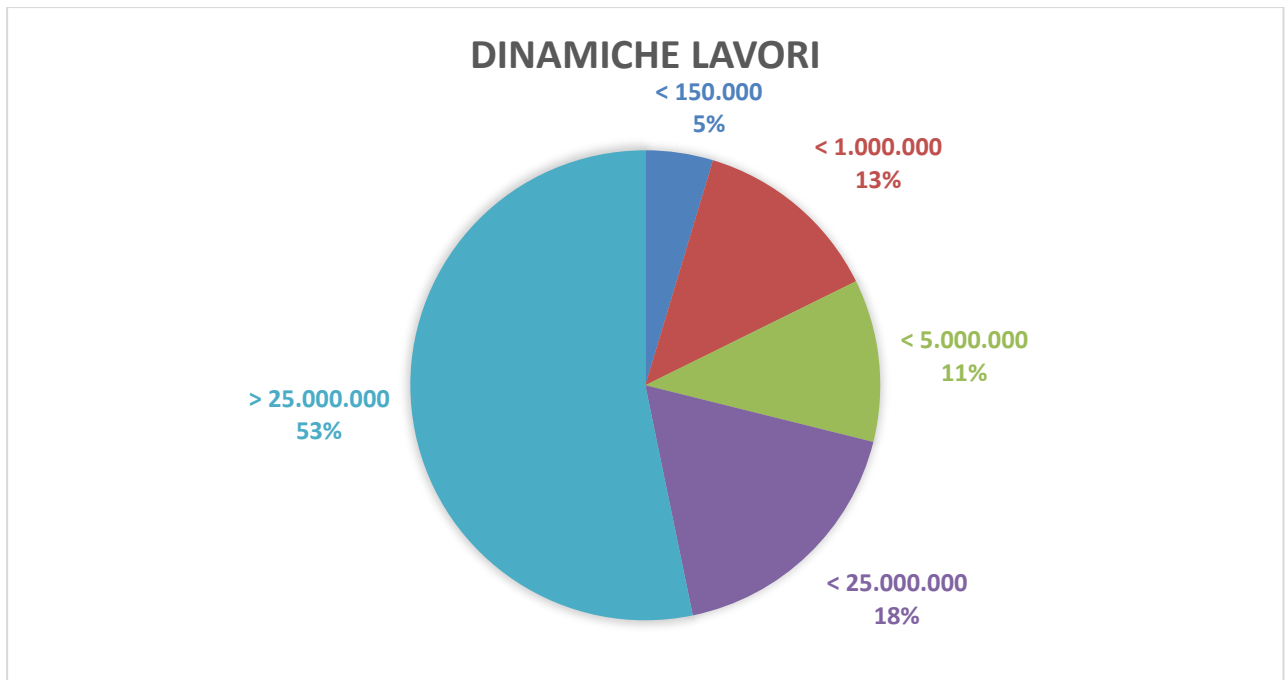


Una dinamica che ci consegna, per il 2020, la fotografia di un mercato concentrato per oltre 2/3 del totale su bandi di importo superiore a 5 milioni, ma in cui la fetta più ampia, il 44% del totale, è sopra i 25 milioni.





Dinamiche che sono ancora più evidenti nel settore dei Lavori, in cui la quota di mercato riservata ad importi superiori a 5 milioni di euro supera il 70%, e nello specifico, quella superiore ai 25 milioni arriva al 53%.



Si tratta di evidenze che attestano come gran parte degli appalti si collochi, di fatto, ben al di là delle potenzialità della maggior parte delle nostre 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.

Occorre sottolineare, infatti, che in ragione della regola per cui per poter partecipare alle gare di appalto un operatore economico deve dimostrare di avere un fatturato pari al doppio dell'importo della gara stessa, per gare superiori ad 1 milione di euro, l'operatore deve avere almeno 2 milioni di fatturato, requisito che ha meno del 4% delle imprese italiane.

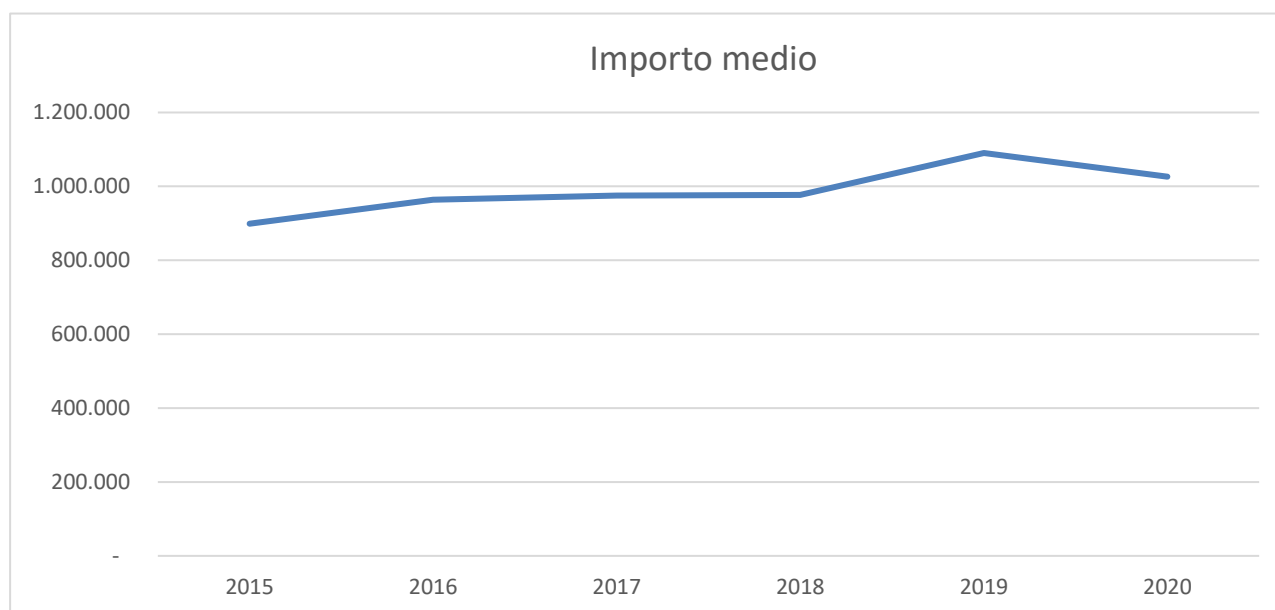
In altri termini, analizzando le classi di importo delle gare del 2020, alla stragrande maggioranza delle nostre imprese (oltre il 96% del totale) è riservato solo il 17% del

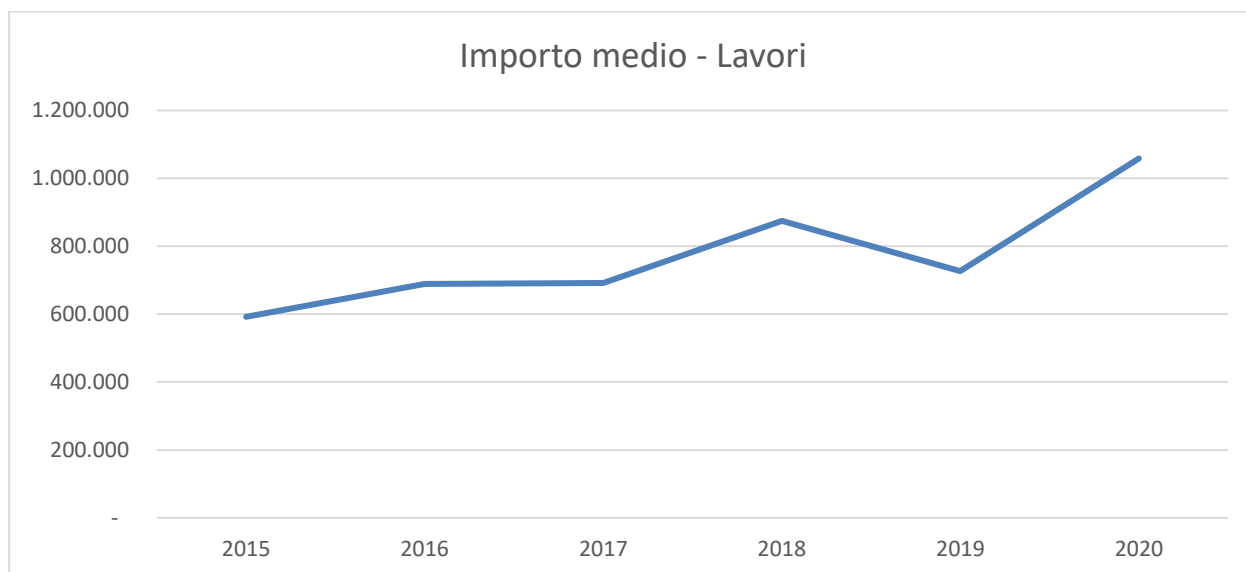
mercato degli appalti pubblici, mentre meno del 4 % delle stesse si spartisce l'83% di questo mercato.

### 3. Un mercato riservato alle imprese più grandi

Negli ultimi anni, l'aumento dell'importo a base di gara è stato costante, provocando l'oggettiva emarginazione da questo mercato di micro e le piccole imprese.

C'è stata una lieve flessione dell'importo medio nell'ultimo anno, dovuta però alla forte riduzione nei settori delle Forniture e dei Servizi. Tali flessioni sono imputabili ad una minore dinamica delle grandi stazioni appaltanti a causa degli effetti della pandemia. Accanto a questo dato, invece, c'è stato un forte rialzo nel settore Lavori, ma la media è rimasta superiore al milione di euro.





Una dinamica che deriva inequivocabilmente dalla messa in campo di centrali di acquisto a livello nazionale e regionale, e dalla spinta alla riduzione e all'accorpamento delle stazioni appaltanti. Pur condividendo gli obiettivi (professionalizzazione, economie di scala e qualità della spesa pubblica), ciò che appare assolutamente evidente è che il processo di aggregazione della domanda genera la concentrazione dell'offerta, danneggiando le imprese di minori dimensioni, e contraddicendo uno dei principi fondamentali delle Direttive europee.

In tal senso, si ritiene debbano 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).

<i>Operatori economici</i>	<i>Limiti fatturato</i>	<i>Numerosità Operatori Economici</i>	<i>Mercato di riferimento 2020</i>	<i>Mercato potenziale 2020</i>
Micro	2 milioni	96,8%	17%	17%
Piccoli	10 milioni	2,5%	15%	32%
Medi	50 milioni	0,6%	24%	56%
Grandi		0,1%	44%	100%

Purtroppo, se torniamo alla segmentazione del mercato per classi di importo, e la mettiamo in relazione alle caratteristiche del nostro sistema produttivo, considerato, come detto, che uno dei requisiti per la partecipazione ai bandi è di avere almeno il doppio del fatturato rispetto all'importo della gara, e che i limiti sono rispettivamente 2 milioni di euro per le micro imprese e 10 milioni per le piccole, ne consegue che a queste imprese, che rappresentano oltre il 99% della nostra economia, è consentito l'accesso a meno di 1/3 del mercato degli appalti pubblici.

Alle medie imprese, che sono circa lo 0,6% delle imprese è riservato 1/4 del mercato, e alle grandi, che sono poco più dello 0,1%, è riservata quasi la metà di questo mercato, e questa quota supera il 50% nel settore dei lavori.

#### **4. Considerazioni finali**

A fronte delle evidenze riscontrate, nonché delle criticità emerse in questi anni sull'efficacia della regolamentazione del mercato degli appalti, pur condividendo l'intento del Governo teso a promuovere un nuovo impianto regolatorio coerente con le indicazioni delle Direttive comunitarie, e ritenendo che una intelligente disciplina di questo mercato possa favorire la crescita del nostro tessuto imprenditoriale, riteniamo si debba operare già in sede di definizione di principi e criteri della legge delega, affinché vengano sottolineati alcuni elementi a nostro avviso dirimenti.

#### **Accesso micro e piccole imprese**

Sebbene favorire l'accesso alle PMI sia una delle direttrici delle Direttive Comunitarie, nel testo della Legge Delega al momento non vi è alcun cenno a questo principio, che riteniamo fondamentale per sostenere gran parte del nostro tessuto imprenditoriale.

Le evidenze delle dinamiche del mercato degli appalti pubblici segnano, purtroppo, una marcata divaricazione tra questo mercato e le caratteristiche delle nostre imprese.

Riteniamo che il principio vada ribadito, affinché la regolamentazione dell'accesso al mercato sia coerente con il nostro tessuto economico.

L'individuazione di eventuali "premierità" per micro e piccole imprese non violerebbe, peraltro, il principio della concorrenza, posto che lo scorso anno in occasione di una delle integrazioni al Temporary Farmework, la Commissione Europea ha precisato che in considerazione delle dimensioni limitate e del limitato coinvolgimento nelle operazioni transfrontaliere, microimprese e piccole imprese sono soggetti "*...meno idonei a falsare la concorrenza nel mercato interno...*".

### **Suddivisione in lotti**

Anche in questo caso, sorprende che nel testo non vi sia alcun riferimento ad un principio esplicitato in modo inequivocabile nelle direttive europee, e che, se realmente perseguito, può essere uno strumento efficace per favorire l'accesso al mercato alle imprese di minori dimensioni.

Molto spesso, la suddivisione in lotti viene sacrificata in virtù di un ipotetico risparmio, ma l'obiettivo di contenere la spesa pubblica deve essere accompagnato dalla volontà di rendere gli appalti più accessibili a tutte le categorie di imprese, individuando soluzioni normative che rendano la suddivisione in lotti pressoché obbligatoria.

Nello specifico, si ritiene che la suddivisione debba avvenire su base quantitativa, in modo che l'entità dei singoli appalti corrisponda alla effettiva capacità delle imprese, o su base qualitativa, in relazione alle varie categorie e specializzazioni presenti o in relazione alle diverse fasi realizzative.

### **Sostegno forme aggregate**

Al contempo, al fine di promuovere la crescita delle nostre imprese, dovrebbero essere previste forme di facilitazione alla partecipazione al mercato degli appalti delle diverse forme di aggregazione degli operatori economici, superando innanzitutto alcune criticità che frequentemente vedono penalizzati i consorzi costituiti in forma cooperativa.

Si tratta di strutture spesso utilizzate per consentire alle imprese di minori dimensioni di entrare nel mercato degli appalti pubblici che presentano peculiarità che vanno premiate, per promuovere una maggiore familiarità con questo mercato.

### **Semplificazione procedure**

Il termine “semplificazione” è quello più frequentemente utilizzato nel testo del disegno di legge, e tale accentuazione era presente tanto nelle direttive comunitarie, quanto nella legge delega del 2016.

Siamo consapevoli della difficile traslazione di questo principio in pratiche coerenti, però serve una ulteriore incisività, poiché semplificare significa favorire la partecipazione e, al contempo, generare una riduzione degli oneri a carico degli operatori economici. Un effetto duplice, pertanto, che non può non essere perseguito.

### **Qualificazione Stazioni Appaltanti**

Già l’attuale regolamentazione prevedeva l’attivazione di percorsi atti a garantire la qualificazione delle Stazioni Appaltanti, ed oggi tale necessità è ancora più stringente, in parte perché troppo poco è stato fatto in tal senso, in parte perché gli spazi di discrezionalità che permangono in capo a questi soggetti hanno frequentemente generato disorientamento nei soggetti interessati.

Sullo sfondo, permane l’intenzione del Governo di favorire una riduzione del numero delle Stazioni Appaltanti. A tal proposito, nel ribadire la condivisione degli obiettivi, a partire dalla professionalizzazione, esprimiamo la preoccupazione per l’effetto già evidenziato della concentrazione dell’offerta e della necessità, pertanto, di strumenti correttivi.

### **Procedure e verifiche**

L’attuale impianto regolamentare continua a privilegiare una modalità molto italiana del presidio sul rispetto delle norme, modalità che privilegia inequivocabilmente verifiche di carattere formale a monte, e poche (è un eufemismo) verifiche di carattere sostanziale durante e dopo la prestazione effettuata. Ne consegue, pertanto, l’assenza di elementi oggettivi sulla effettiva valenza della prestazione stessa.

Si ritiene, pertanto, doveroso un richiamo affinché vi sia uno snellimento delle procedure a monte, che dovrebbe essere favorito dall’agognata strutturazione di una banca dati

completa, ed uno spostamento dell'attenzione alle fasi di esecuzione, anche a garanzia del buon utilizzo delle risorse pubbliche.

### **Formazione**

Una attività assolutamente importante da prevedere, pena la mancata realizzazione di qualsiasi riforma, è la messa in campo di interventi formativi che coinvolgano tanto le Stazioni Appaltanti, quanto il sistema delle imprese, anche con il coinvolgimento delle Associazioni di Rappresentanza, al fine di costruire le competenze necessarie per un reale salto di qualità.

Molte delle criticità evidenziate a seguito dell'emanazione del D.Lgs. 50 del 2016 avrebbero potuto essere ridimensionate in presenza di percorsi formativi adeguati.

### **Beni culturali**

Nel testo della proposta che arriva al Parlamento è più volte richiamata la specificità del settore dei beni culturali. In tal senso, si auspica che tale attenzione possa effettivamente tradursi in indirizzi coerenti con le esigenze degli operatori del settore.

Tali esigenze sono da una parte connesse al tenore specialistico delle attività economiche cui corrispondono particolari caratteristiche dell'intera compagine aziendale individuate e definite ex lege, e dall'altra vanno temperate alla platea costituita in gran parte da micro o piccolissime imprese di restauro.

In questa cornice, i temi di maggior rilievo ruotano intorno al duplice filo della semplicità, non onerosità delle procedure e della valorizzazione delle professionalità.

In questo senso, si auspica l'affermazione del principio dell'affidamento disgiunto dei lavori specialistici di restauro e un approccio preferenziale alla suddivisione in lotti degli appalti complessi.

Si ritiene che debba essere moderato il ricorso alla OEPV limitandolo agli importi sopra soglia.

### **Disciplina sottosoglia**

Nell'apprezzare l'indicazione contenuta nella lettera c) del testo proposto "semplificazione della disciplina applicabile al di sotto delle soglie", auspichiamo che questa possa essere finalmente l'occasione per superare un approccio che ha sempre visto il legislatore assimilare le disposizioni per questo ambito di applicazione a quelle previste dalle Direttive Comunitarie, che intervengono, invece, obbligatoriamente sulle gare sopra soglia.

Applicare in questo ambito le stesse procedure previste per gli appalti sopra soglia significa penalizzare pesantemente le imprese di minori dimensioni, e non applicare un principio comunitario fondamentale, ovvero la definizione dei requisiti proporzionati al fine di favorire l'accesso a micro e piccole imprese.

### **Tutela dei mercati locali**

Favorire la partecipazione delle piccole imprese locali significa innanzitutto tutelare l'insediamento delle attività economiche diffuse sul territorio, 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.

Al riguardo, soprattutto nel sotto soglia, si potrebbero ipotizzare strumenti che favoriscano una discriminazione in positivo delle imprese locali, consapevoli che tali strumenti non genererebbero distorsioni alla concorrenza.

### **Subappalto**

Rispetto al tanto dibattuto tema del subappalto, pur consapevoli dei limiti posti dalla Commissione Europea, preme sottolineare come l'eliminazione di ogni limite rischi di premiare imprese prive di capacità organizzativa, che traslano sulle imprese più piccole responsabilità ed oneri di cui dovrebbe farsi carico direttamente l'impresa aggiudicataria. Di fatto, peraltro, si condanna il mondo della micro e della piccola impresa ad un ruolo di subalternità rispetto alle poche grandi imprese rimaste prive di effettiva capacità realizzativa.



Pertanto, si ritiene opportuno reintrodurre limiti al ricorso al subappalto, almeno nell'ambito sottosoglia, con particolare riferimento agli appalti di minor valore, poiché obbligano l'impresa appaltatrice ad avere al proprio interno le risorse per eseguire la maggioranza della propria attività caratteristica, consentendo di ricorrere a risorse esterne solo per quelle attività che possono presentare caratteristiche di specialità.

Peraltro, come attestato dalle pronunce del Consiglio di Stato, sez. V, n. 8101/2020 e 389/2021, nonché dal TAR Lazio, sez. III-ter, n. 1575/2020, al di sotto delle soglie comunitarie, è possibile che il legislatore nazionale introduca limiti alla facoltà degli appaltatori di ricorrere al subappalto e tali limiti possano farsi più stringenti ove ci si allontani da tali soglie.

### **Applicazione CCNL**

Appare senz'altro condivisibile quanto indicato nella lettera e), ovvero l'intenzione di voler garantire "l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alla prestazioni da eseguire, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale".

Tale impostazione risulta quanto mai necessaria per superare l'inopportuna modifica introdotta dal Decreto Semplificazioni al Codice dei contratti pubblici la cui formulazione introduce l'obbligo di applicazione del contratto collettivo del contraente principale a tutte le imprese sub appaltatrici pregiudicando pericolosamente la libertà sindacale e le peculiarità settoriali che, nel comparto dell'artigianato, sono assicurate dalla sottoscrizione di specifici CCNL con le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Nel complesso, si ritiene doveroso rimarcare la necessità di valorizzare gli elementi 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, come questi principi fossero presenti anche nella Legge Delega del 2016, ma che lo scarto tra *desiderata* ed effettiva attuazione sia stato, purtroppo, rilevante.

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 dell'attuale codice, può essere utile ripartire dalla costituzione di una cabina di regia che veda il coinvolgimento delle associazioni maggiormente rappresentative degli operatori.

