

**Incontro 16 dicembre 2022, Roma Palazzo Valdina - Promotore On. Erica Mazzetti**

*<< Nuovo codice appalti: verso un manuale del costruttore >>*

*- Contributo FINCO -*

Con riserva di inviare più dettagliate osservazioni e proposte emendative allo Schema di Decreto Legislativo relativo al Codice dei Contratti Pubblici ed ai suoi Allegati, è qui di seguito riportato, per sintetici punti, l'intervento della Presidente FINCO, dr.ssa **Carla Tomasi**.

### **Intervento Presidente FINCO, dr.ssa Carla Tomasi**

- FINCO è la Federazione Industrie prodotti, impianti, servizi ed opere specialistiche per le costruzioni e le manutenzioni edili, stradali e dei beni culturali; rappresenta 40 Associazioni nazionali di categoria, 17.000 imprese, 140.000 addetti, 30 Miliardi di fatturato aggregato. Oltre la metà dei Soci FINCO è direttamente o indirettamente coinvolto nel circuito degli appalti pubblici.
- Il settore degli **appalti** produce circa il **13-15% del PIL nazionale**, la sua incidenza sul settore delle costruzioni e sui suoi Operatori Economici - *sul mercato sono presenti c.a. 40.000 operatori dotati di attestato SOA* - in termini di sviluppo economico, fiscalità e stabilità occupazionale è, quindi, relevantissima e sempre di più lo sarà nei prossimi dieci anni in applicazione del PNRR; da qui la necessità di un sistema di regole equilibrate e stabili nel tempo.
- Forte, già oggi, la **limitazione dell'accesso al mercato** per le piccole e medie imprese, soprattutto se specialistiche e super- specialistiche, determinato anche dal proliferare degli

accordi quadro e da una scarsa applicazione della divisione in lotti - a prescindere da quanto teoricamente previsto - e “giustificato” da esigenze di celerità connesse al PNRR.

Con la bozza di nuovo Codice la situazione peggiorerà, dal momento che viene formalizzata una forte limitazione alla partecipazione negli appalti sotto soglia comunitaria [Nel solo settore dei lavori il nuovo art. 50 prevede: affidamento diretto fino a 150.000 euro; invito di soli 5 operatori con procedura negoziata senza bando da 151.000 ad un milione di euro; invito di soli 10 operatori, sempre con procedura negoziata senza bando - salvo motivazione, se si opta per la procedura aperta - da 1.000.001 fino alla soglia comunitaria di € 5.382.000. NdR ].

Inoltre non essendo prevista una reale limitazione agli accorpamenti - né oggi né nella futura normativa - si proseguirà certamente con l'uso estensivo degli Accordi Quadro - grandi lotti accorpati di lavori con importi molto alti, che rappresentano oggi il 55% delle gare sul mercato - cui molte imprese altamente qualificate continueranno a non poter accedere a causa degli elevati importi.

- Grave la situazione del **subappalto**, come già definita dai diversi Decreti c.d. “Semplificazione” degli ultimi anni e confermato dallo Schema di DLgs in commento, che con la sua completa liberalizzazione per tutte le lavorazioni non prevalenti, difatti conferma la volontà di destrutturare il tessuto imprenditoriale delle PMI soprattutto super-specialistiche, senza nemmeno la “mitigazione” di un **contratto di subappalto tipo** che consenta al subappaltatore di non sopportare oneri impropri.

L'uso estensivo del subappalto scoraggia, infatti, altre forme di partecipazione come i Raggruppamenti Temporanei o le Reti di Impresa, che sole consentono alle imprese di crescere realmente; inoltre la prevista eliminazione del ribasso massimo tra appalto e subappalto, induce a subappaltare al massimo ribasso senza controllo alcuno, con conseguenze sulla qualità dell'intervento e la tenuta economico-finanziaria delle imprese della filiera a cominciare dal subappaltatore.

Il 15% del PIL sarà, quindi rappresentato, a breve, da un mercato di subappaltatori che lavorano al massimo ribasso, senza garanzia alcuna per la qualità dell'opera.

Recenti elaborazioni statistiche fatte da CNA su dati ANAC, rilevano come il 90% del mercato degli appalti sia in mano al 4% delle imprese; imprese appaltatrici che non faranno altro che arricchirsi grazie alla forbice libera tra appalto e subappalto.

Con un subappalto affidato al prezzo più basso le imprese non solo non crescono e non si stabilizzano ma si paventa una forte decrescita economica e occupazionale.

- Altrettanto seria preoccupazione desta la previsione secondo la quale la Stazione Appaltante può decidere - aggirando una delle fondamentali libertà dell'impresa - quale **Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro** deve essere applicato dall'impresa principale (*art. 11, c. 2*) che, di conseguenza, diventa il Contratto che, quasi certamente, dovrà applicare anche il subappaltatore (*art. 119, c. 12*).

La previsione è inconcepibile e non condivisibile oltre ad essere lesiva della suddetta libertà di impresa e non coerente con le attività specialistiche. La sicurezza nei cantieri è garantita dalla stabilità e qualità dell'impresa; bisogna debellare il lavoro nero non perseguire le imprese in regola.

- Tutti gli Operatori Economici avvertono la necessità di una semplificazione delle procedure, che non deve però diventare "*semplificismo*" in danno di qualità, professionalità e specializzazione che sole possono e devono caratterizzare gli appalti pubblici.
- Preoccupazione genera l'ampia discrezionalità prevista dal futuro Codice a vantaggio delle **Stazioni Appaltanti**, non solo perché ogni tentativo finora messo in campo per qualificarle si è arenato, ma anche perché tornare alle **Commissioni interne** che valutano le Offerte Economicamente più Vantaggiose (**OEPV**), non rassicura il mercato.
- Il tema centrale - *tanto quanto quello della qualificazione della Stazione Appaltante* - della **qualificazione dell'Operatore Economico** deve essere, poi, seriamente affrontato in termini di attrezzatura, personale specializzato, processi di sistema interni e know how che garantiscono la qualità dell'opera.

Le imprese italiane sono molto apprezzate all'estero dove il Made in ITALY è considerato una eccellenza - nel settore specialistico le imprese sono resilienti, hanno stabilità e crescita, nonostante le difficoltà oggettive - mettere in pericolo queste eccellenze attraverso un subappalto schiacciato sul prezzo più basso e attraverso una ventilata ipotesi di consentire la qualificazione con i lavori subappaltati [*Allegato II.12, art. 23, comma 1, lettera b), punto 2, in contrasto non solo con il vigente Codice, ma anche con il comma 20 dell'art. 119 dello Schema di*

*futuro Codice. NdR ] sarebbe cosa fortemente critica e da evitare in maniera assoluta.*

- Previsto nella **Progettazione**, un generico riferimento a tutte le necessarie indagini preliminari, senza una specifica elencazione come nell'attuale normativa. La previsione formalmente corretta, ma sostanzialmente deresponsabilizzante e lasciata alla "discrezionalità" del progettista, non sempre opportuna.
  
- Quello dei **Beni Culturali** è, infine, un settore di assoluta eccellenza che sarà schiacciato da queste regole che possono andare bene per settori di edilizia "ordinaria" ma non per interventi di elevata qualità. Per conseguenza l'aver previsto una limitata "disciplina speciale" solo per alcuni aspetti degli appalti nel settore dei BBCC, rimandando tutti gli altri alla disciplina generale non è condivisibile. Un esempio semplice: se prevedere un "premio di accelerazione" per i lavori pubblici può avere un senso, non ne ha per i lavori sui BBCC nei quali la variabile tempo non può essere gestita con la stessa logica (senza che questo voglia dire, minore efficienza nella realizzazione dei lavori).

In sintesi, si ritiene che per il rilancio della competitività delle imprese italiane e la stabilità del mercato e degli Operatori Economici, anche in linea con il concetto di semplificazione, sia necessario:

- Applicazione di una regolamentazione di stampo comunitario del subappalto alle sole gare sopra soglia comunitaria, con reintroduzione dei previgenti limiti quantitativi nel sottosoglia - *anche con riferimento al ribasso massimo tra appalto e subappalto* - anche e soprattutto con riferimento alle attività super-specialistiche che non dovrebbero essere subappaltate.
- Introduzione di un contratto di subappalto tipo affinché il subappaltatore non scarichi sull'appaltatore oneri che lui stesso non deve sopportare nei confronti nella Stazione Appaltante.
- Rafforzamento di un sistema di qualificazione degli Operatori Economici basato su: attrezzatura, personale specializzato, processi di sistema interni e know how che

garantiscono la qualità dell'opera.

- Limitazione degli accordi quadro a situazioni realmente e solidamente motivate.
- Garanzia di una effettiva rotazione e trasparenza negli inviti a gare sotto la soglia comunitaria.
- Reintroduzione di commissioni di gara esterne in caso di selezione dell'offerta con il criterio dell'OEPV.
- Eliminazione della indicazione del CCNL da parte della stazione appaltante e conferma del principio del rispetto del contratto specifico connesso alle attività eseguite nell'appalto.
- Previsione di una disciplina di maggiore dettaglio, rispetto a quella generale, per gli appalti nel settore dei Beni Culturali.

*Roma 16 dicembre 2022*