

AUDIZIONE

IN MERITO AL DDL N. 2330

IN MATERIA DI CONTATTI PUBBLICI

**Il Contributo di
Confimi Industria
Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana
e dell'Impresa Privata**

**Senato della Repubblica
8^A Commissione Lavori pubblici, comunicazioni**

16 novembre 2021

Le linee espresse nella esposizione dei capisaldi di una riforma degli appalti pubblici di riordino e di aggiornamento dei nuovi indirizzi della Comunità europea sono in linea di massima condivisibili, ma occorre vedere come tali principi verranno declinati nel testo del decreto legislativo attuativo della legge delega di cui si tratta.

Sul documento, molto chiaro e sintetico, abbiamo svolto alcune considerazioni sui sette punti già evidenziati nel testo che qui di seguito andiamo in sintesi ad elencare:

1) il testo auspica procedure più negoziate negli appalti pubblici fra le parti, stazioni appaltanti e appaltatori

D'accordo, ma non possiamo dimenticare il sistema impositivo da parte della PA usato negli appalti a far data dal Regio Decreto del 1925, che non faceva altro che riordinare i sistemi precedenti di analogo segno dall'unità d'Italia.

Ciò ha creato nei decenni – anzi possiamo dire in circa un secolo e mezzo – un rapporto fra stazioni appaltanti e appaltatori di reciproca diffidenza, per non parlare di peggio.

È, pertanto, molto difficile che tale propensione al dialogo fra le parti possa scaturire immantinente per decreto. Occorrerà tempo e molta buona volontà delle parti unita al buon senso del legislatore, che dovrebbe lasciare del tempo per far sbocciare tale dialogo, magari immaginando delle tappe di scansione dei tempi per raggiungere l'obiettivo: il rapporto di fiducia reciproca sarà la vera conquista a partire dalla quale si potrà costruire un dialogo sereno, di pari dignità con tutto quanto ne consegue.

Lasciamo al legislatore l'onere di trovare modi e tempi, noi qui ci limitiamo ad una osservazione banale: i testi dei bandi e dei capitolati d'oneri potrebbero essere redatti non già più in maniera apodittica ed autoritaria, ma con un tratto, pur fermo, ma senza ingenerare nell'appaltatore un fastidioso senso di sudditanza;

2) scarse competenze delle Commissioni aggiudicatrici delle stazioni appaltanti

Gli appalti divengono sempre più complessi, ma la PA appaltante spesso non tiene il passo. Il Dlgs che trasformerà in legge la delega dovrà occuparsi di questo problema indicando modi e tempi per colmare tale gap: su questo punto niente da eccepire se non la raccomandazione di individuare gli strumenti giusti per realizzare questo obiettivo.

Un piccolo suggerimento: almeno un membro di tale Commissione dovrebbe essere reperito fra esperti della gestione, particolarmente negli appalti di LLPP, nei quali la conoscenza del governo dei cantieri è essenziale;

3) tempi di durata dell'appalto prima, durante e collaudo finale

Il cronoprogramma di una gara è previsto dal Codice degli appalti nella fase di approntamento e di aggiudicazione: poi tutto è lasciato alla gestione e agli accordi fra le parti, salvi i casi nei quali il limite massimo di durata sia previsto dal bando di gara.

La maggior causa di allungamento dei tempi delle lavorazioni è determinata dai pagamenti tardivi della stazione appaltante all'appaltatore il cui effetto ritardante si ripercuote sui subappaltatori. Ma in un cantiere possono intervenire anche molti altri imprevisti, specialmente quando la previsione dei rischi è quasi inesistente per la ormai proverbiale assenza del Direttore dei lavori di cui si finisce per conoscere solo il nome e cognome in cartellone all'ingresso del cantiere.

Lo stesso dicasi per gli scarsi controlli interni o ispettivi da parte dei rispettivi Ministeri (ispezioni del Minilavoro, del MNMS ecc.) la cui assenza è sovrana, impedendo, così, di avere il polso delle lavorazioni giorno per giorno, ora per ora.

Per ottenere questo obiettivo occorre, da un lato, ridurre per legge i tempi della gara e, dall'altro, indirizzare le parti al rispetto della tempistica dei singoli atti come del cronoprogramma dell'intero processo gestionale fino al collaudo.

Su quest'ultima fase gestoria il legislatore più che ordinare dovrebbe lasciare alla PA di definire con DM linee guida alle parti per promuovere con mezzi idonei il rispetto dei tempi di attuazione dell'opera.

Anche su questo punto, che presenta notevoli difficoltà attuative, un piccolo suggerimento: che i pagamenti della stazione appaltante pervengano puntualmente ai relativi stati di avanzamento dei lavori: inadimplenti non est adimplendum, ci ricorda il diritto romano;

4) la riforma deve essere attuata a costi invariati

Su tale norma abbiamo molte perplessità in quanto non si fanno riforme vere a costo zero. Abbiamo l'esempio del Dlgs 35/11 di conversione della 1° Direttiva Europea sulla sicurezza stradale che prevede un sistema ispettivo del MNMS modulato per categorie di strade: in vigore da subito nelle autostrade, indi nelle strade nazionali Anas a finire con la viabilità secondaria, quest'ultima di ben 750.000, km entro l'1/1/2021.

Tale sistema, che avrebbe dovuto portare in Italia la "strada europea", non è ancora entrato in funzione se non per una piccola parte di 6.000 km di autostrade in vigore solo dopo 8 anni all'indomani del crollo del ponte Morandi: motivo, la difficoltà di licenziare il DM di attribuzione delle spese ispettive alle concessionarie autostradali a fronte del fatto che tale Dlgs conteneva la clausola "a costi invariati". Non vorremmo che il copione si ripeta;

5) sostenibilità ambientale degli appalti pubblici

Ovviamente gli appalti pubblici debbono essere rigorosamente sostenibili sotto il profilo ambientale onde occorre esigere al riguardo certificazioni accreditate.

Attualmente non è così, rating, certificazioni ed altre attestazioni non accreditate pullulano, anche in conflitto fra di loro, sia nella dimensione domestica e ancor di più in quella internazionale.

Mettere ordine in questa giungla è pressoché impossibile, onde una scelta ferma del legislatore verso certificazioni accreditate è assolutamente necessario, anche perché, in tal modo, i certificati potranno fruire dell'accordo di mutuo riconoscimento fra gli Stati della Comunità realizzato dall'EA (l'ente europeo che associa tutti gli enti di accreditamento degli Stati della UE) il che non avviene per le attestazioni non assoggettate al pubblico accreditamento.

Insomma, questa riforma dovrebbe dare il suo contributo all'allargamento del mercato della certificazione accreditata rispetto a quello lasciato all'anarchia di questo mercato, che è cresciuto oltre misura negli ultimi anni.

6) partenariato pubblico – privato

È da anni che si cerca di indirizzare i LLPP in tale direzione, ma il privato entra in queste combinazioni solo se ne ravvisa la convenienza: sta al settore pubblico creare le opportunità per rendere appetibile il partenariato con promozioni riferite all'operazione in termini ovvero con benefit di carattere generale o con altre forme di scambievoli opportunità.

Un piccolo suggerimento: potrebbe, forse, essere più agevole far confluire il pubblico su progetti privati che viceversa, ovviamente dopo attenta cernita dei progetti meritevoli, oltre che compatibili con le linee di intervento della PA;

7) abbattimento del contenzioso abnorme negli appalti pubblici

Pensiamo ad Anas che negli anni ne ha ammassato per circa 7 mld, ma il fenomeno è generalizzato. La tematica è assai complessa e merita una grande attenzione da parte del Governo in funzione legislativa.

Anche su questo punto proponiamo un suggerimento di buon senso: razionalizzare la gestione, particolarmente nei LLPP, regolarizzando i pagamenti a stati d'avanzamento da parte delle stazioni appaltanti che debbono essere puntuali e rispondere nei tempi e nel quantum agli accordi ed i controlli, sia interni che esterni, attualmente difettosi, dovrebbero essere svolti nei tempi e nei modi previsti da leggi e contratti.

Insomma, occorre promuovere una maggiore attenzione alla gestione dei cantieri, ai controlli relativi e una più puntuale esecuzione degli accordi contrattuali da entrambe le parti. Ciò potrà essere realizzato da una accorta e coerente legislazione secondaria, con DM, circolari, linee guida ed altri strumenti cui dispone la PA.

Un sistema legislativo più pragmatico, attento ai fenomeni più che alle procedure burocratiche forse potrebbe costituire una delle chiavi di volta per rianimare gli appalti pubblici.

Proponiamo, pertanto, un coinvolgimento più deciso dell'associazionismo industriale anche nella formazione degli atti amministrativi esecutivi della PA.

Noi siamo qui e non chiediamo altro.

Ma se la parte esecutiva del sistema degli appalti pubblici è carente nel nostro Paese per i motivi suddetti, anche nella parte più squisitamente giuridica ci sono dei vuoti che questa delega al Governo per una riforma degli appalti potrebbe colmare.

Sentiremmo, al riguardo, l'esigenza di vedere messi a punto i connotati giuridici di quattro istituti che a nostro avviso non trovano compiuta definizione né nel Codice civile né in quello degli appalti. Trattasi, nella parte alta del sistema dei LLPP, l'istituto del **general contractor** e quello della **centrale di committenza**, mentre nella parte bassa, la figura del **subappalto** e quella relativa **ai lavori c.d. in house**.

Queste quattro figure non sono ben connotate giuridicamente, onde proporremo di corredare il Dlgs di tali definizioni di modo di avere chiaro l'ambito di operatività di queste figure, alcune nuove, altre antiche ma fortemente rielaborate.

Non entriamo, in quella fase di consultazione preliminare, su come potrebbero essere ridisegnati tali istituti, ma lo faremo volentieri in prosieguo ove questo dialogo con le associazioni d'impresa si incrementerà entrando con forza e determinazione in "medias res".