



CONFINDUSTRIA

**Iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice  
dei contratti pubblici, concernenti lo svolgimento delle  
procedure di affidamento, la revisione dei prezzi e  
l'esecuzione degli appalti**

**Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei Deputati**

**10 Settembre 2024**

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per averci invitato a partecipare a questa audizione sulle risoluzioni in materia di iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice dei contratti pubblici.

Gli appalti pubblici svolgono una funzione strategica non soltanto per assicurare una maggiore efficienza della spesa pubblica per lavori, servizi e forniture, ma anche per promuovere politiche pubbliche essenziali come quelle dirette a favorire l'innovazione, l'accesso al mercato e la crescita delle PMI, lo sviluppo della concorrenza, la tutela ambientale e la responsabilità sociale.

L'ultima Relazione annuale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) riferita al 2023 conferma la rilevanza del **mercato dei contratti pubblici, che in Italia vale circa il 14% del PIL, in linea con la media dell'UE.**

Nell'anno 2023 il valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro, per entrambi i settori, ordinari e speciali, si è attestato attorno **ai 283,4 miliardi di euro.**

Tale dato rappresenta il secondo valore più alto della serie storica, facendo registrare, rispetto al 2019 (punto di minimo della serie), un aumento di circa il 65,9%. Sebbene, rispetto al precedente anno 2022, si rilevi una lieve flessione pari al 3,3%, il *trend* positivo è comunque sostanzialmente confermato **dall'importante aumento del 36,4%** che il dato del 2023 fa registrare a confronto con l'anno 2021. Anche per quest'anno, dunque, come già per il precedente, si può constatare una tendenza verso un aumento significativo del valore e del numero dei contratti pubblici, dovuto agli **appalti finanziati dalle consistenti risorse stanziare dal PNRR.**

Il settore che incide maggiormente sulla leggera flessione del 2023 rispetto al precedente anno 2022 è quello dei **lavori** (il cui valore nel 2023 ammonta a circa 99,5 miliardi di euro), che fa registrare una diminuzione del 9,5% rispetto al dato del 2022.

Anche il settore delle **forniture** (il cui valore ammonta a circa 97,7 miliardi di euro), nonostante l'aumento delle procedure perfezionate (+19,5%), fa registrare nell'anno 2023, a livello di importo, una leggera flessione del 3,2% rispetto al precedente anno.

Il settore che, invece, appare in lieve incremento rispetto all'anno precedente è quello dei **servizi** (pari a circa 86,2 miliardi di euro), che fa registrare un aumento sia in termini di numerosità degli appalti perfezionati (+4,4%), sia a livello di importo (+4,8%).

In sintesi, a livello di numerosità, la tipologia di contratto che pesa maggiormente è quella dei servizi (il 38,9% del totale), seguita da quella delle forniture e, infine, da quella dei lavori. A livello di importo, invece, sono i lavori ad incidere maggiormente, con il 35,1% del totale, seguiti dalle forniture e dai servizi.

Anche quest'anno, **sono i settori ordinari ad assorbire sia il numero maggiore delle procedure, con il 90,7% del totale, sia la quota economica più rilevante, con il 73,5% dell'importo complessivo della domanda.**

Con specifico riferimento al settore dell'ingegneria e dell'architettura, l'analisi dei bandi di gara evidenzia dati di particolare interesse, a partire dalla crescita sempre più consistente dei bandi, soprattutto dopo l'approvazione del Codice dei contratti pubblici del 2016, che aveva rimesso al centro la progettazione esecutiva, riducendo l'importanza degli appalti integrati.

Emerge anche la spinta dei finanziamenti PNRR che ha sorretto il mercato dei servizi di ingegneria e architettura fino alla prima metà del 2023 e ha reso stabili alcune misure che hanno ridotto i presidi di concorrenza e trasparenza (maggiore ricorso agli affidamenti fiduciari). Si evince, inoltre, la diffusione sempre più frequente dello strumento dell'accordo quadro che ha assicurato alle stazioni appaltanti la certezza dei rapporti con gli operatori economici e a questi ultimi la possibilità di avere un certo flusso di commesse in qualche misura garantito nel corso degli anni, pur con alcune criticità legate alle garanzie richieste, spesso eccessive rispetto al livello di attivazione dei contratti attuativi dell'accordo.

Nel complesso, i dati danno evidenza che **le scelte operate dalla pubblica amministrazione attraverso i propri acquisti influenzano significativamente il mercato e le filiere produttive.**

**La recente riforma del Codice dei contratti pubblici ha pertanto l'onere di supportare un cambio di passo e creare le condizioni per una maggiore capacità di spesa delle risorse pubbliche,** ma anche una capacità di investimento adeguata ad accompagnare la transizione tecnologica, energetica e digitale del Paese.

Ad un anno dall'entrata in vigore del nuovo quadro normativo, è possibile fare un primo bilancio.

**Dal punto di vista più strettamente operativo,** si ha la consapevolezza che la riforma attuata con il nuovo Codice potrà essere effettivamente realizzata soltanto se si conseguono due obiettivi fondamentali:

- **la completa implementazione della digitalizzazione;**
- **l'effettiva qualificazione e, conseguentemente, la consistente riduzione del numero delle stazioni appaltanti.**

I primi mesi di applicazione della normativa sulla digitalizzazione hanno chiaramente dimostrato che per digitalizzare effettivamente gli appalti sarà necessario che si crei una **cultura del «dato»**, che non è solo produrre e proteggere i dati, ma è soprattutto **condividerli tra le amministrazioni.**

Oggi il panorama italiano è abbastanza eterogeneo e le banche dati in mano pubblica presentano un diverso grado di «maturità» e di prontezza per la digitalizzazione.

Si aggiunga a ciò una più o meno generale diffidenza o, meglio, “gelosia dei dati” da parte delle stesse amministrazioni titolari delle banche dati, che porta con sé il rischio di compromettere in modo serio il processo automatico di acquisizione dei dati attraverso l'interoperabilità dei database.

**Dal punto di vista dei contenuti**, si ha la percezione che la riforma del Codice, redatta dal Consiglio di Stato, rappresenti sicuramente un autorevole intervento, che allinea la normativa del settore ai più recenti indirizzi della giurisprudenza amministrativa e della normativa europea, **permangono tuttavia alcune criticità, che minano il perseguimento degli obiettivi espressi nei tre “super principi” sui quali si incardina il nuovo Codice appalti: il principio di risultato, di fiducia e di accesso al mercato.**

**È pertanto necessario intervenire sul quadro regolatorio attuale con delle modifiche *ad hoc*** volte ad introdurre quei correttivi necessari a garantire una migliore gestione degli investimenti pubblici, nonché una maggiore apertura del mercato e tutela della concorrenza.

Su quest'ultimo fronte, in particolare, stando a quanto emerge dalla **Relazione sul mercato degli appalti pubblici nell'UE che la Corte dei Conti europea ha rilasciato nel 2023**, c'è un notevole *gap* da recuperare.

Analizzando il periodo dal 2011 al 2021, la Corte ha concluso che, nel complesso, il livello di concorrenza negli appalti pubblici per la fornitura di lavori, beni e servizi è diminuito.

Alla Commissione e agli Stati membri “si rimprovera” di non utilizzare sistematicamente i dati disponibili per individuare le cause profonde della modesta concorrenza e di aver intrapreso solo azioni frammentarie per ridurre gli ostacoli. Tra

i nodi *sub judice* vanno annoverati la scarsa partecipazione delle PMI alle gare, la complessità delle procedure di appalto, il predominio dell'offerta più bassa tra i criteri di aggiudicazione.

**Il correttivo del Codice diventa quindi un'occasione preziosa per superare gli ostacoli che impediscono di sfruttare pienamente il potenziale del mercato degli appalti pubblici.**

**Nel merito delle proposte, sotto un profilo di impostazione generale**, tenuto conto delle specificità che caratterizzano, da un lato, il settore dei lavori e, dall'altro, quello dei servizi e forniture, sarebbe, a nostro avviso, fondamentale **un distinguo nella regolamentazione di alcuni specifici istituti, in un'ottica di efficientamento di detti settori con ricadute positive anche in termini di qualificazione della spesa pubblica. Su questo aspetto ci riserviamo di inviarvi alcune prime proposte.**

Con riferimento alle tematiche trattate dalle risoluzioni parlamentari, desideriamo richiamare l'attenzione sui seguenti punti prioritari, rinviando alle valutazioni di dettaglio contenute nella memoria scritta che trasmetteremo.

Con riferimento al funzionamento **del meccanismo di revisione prezzi**, richiamato nelle diverse risoluzioni, Confindustria ritiene opportuno chiarire che in linea con il dato letterale della disposizione, **il 5% costituisce unicamente la soglia di attivazione del meccanismo revisionale, mentre l'80% da liquidare va calcolato rispetto all'intera variazione intervenuta, e non solo alla parte eccedente il 5%.**

Inoltre, si evidenzia che la disposizione in esame non consente di disciplinare in modo adeguato fattispecie contrattuali significativamente diverse quali i contratti ad esecuzione istantanea ed i contratti di durata pluriennale ad esecuzione continuativa o periodica. Con riferimento a tali fattispecie, in relazione al meccanismo della revisione, si propone di prevedere l'obbligo di avviare una apposita istruttoria da parte della stazione appaltante volta a verificare, in contraddittorio, la presenza delle circostanze necessarie sulla scorta di quanto era previsto dall'art. 44 della Legge n. 724/1994 (poi art. 115 del D. Lgs. n. 163/2006).

Con specifico riferimento ai **settori speciali**, si evidenzia la necessità di integrare gli indici ISTAT di revisione prezzi con indici idonei a rappresentare il comparto dei settori speciali legati all'energia, avvalendosi delle professionalità e delle competenze degli operatori del comparto. Utilizzare indici inappropriati equivale di fatto per i settori speciali ad inviare alle imprese segnali di prezzo distorti in eccesso o in difetto e, quindi, a non revisionare i prezzi, violando l'obbligo legislativo di revisione, in quanto

non verrebbe di fatto garantito il reale e corretto adeguamento dei prezzi all'andamento del mercato.

**Con riferimento al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa** è importante prevedere che le stazioni appaltanti individuino e valorizzino correttamente gli elementi che compongono l'offerta, dando rilievo e prevalenza agli aspetti tecnici e qualitativi della stessa, quali l'impatto ambientale, l'innovazione tecnologica, il costo del ciclo di vita, le performance del prodotto: parametri fondamentali per l'individuazione della migliore offerta.

Ciò premesso, Confindustria ritiene indispensabile **ripristinare il meccanismo dell'equilibrio 70/30 tra qualità e prezzo**, previsto dal legislatore nel vecchio codice appalti, a tutela della concorrenza e della qualità nell'appalto.

Al riguardo si consideri, peraltro, che il nuovo Codice appalti, a differenza del precedente, reca all'articolo 1 un principio cogente e di indirizzo relativo al miglior equilibrio possibile tra elementi qualitativi e di prezzo, che non può non tenere conto di un limite almeno del 30% con riferimento al punteggio economico.

Con riferimento ai lavori, **si ritiene positiva la proposta della risoluzione Milani** che prevede la reintroduzione del tetto massimo al punteggio economico (al massimo 10%) al fine di evitare il rischio che le stazioni appaltanti trasformino il criterio dell'OEPV in quello del massimo ribasso mascherato, attribuendo rilevanza determinante alla componente prezzo.

Con riferimento al Collegio Consultivo Tecnico, si osserva che è uno strumento fondamentale le questioni insorte in fase esecutiva, evitando che le stesse divengano problemi insuperabili e finiscano per bloccare le opere. Pertanto, esso è uno dei principali strumenti da cui dipende la concreta attuazione del principio del risultato, uno dei cardini della riforma introdotta dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

Tuttavia, affinché il CCT possa esplicare pienamente la sua funzione deflattiva del contenzioso, dovrebbero essere adottati alcuni "correttivi" che abbiano anzitutto l'obiettivo di garantire costi ragionevoli e dilazionati in base all'effettivo andamento dei lavori, nonché la terzietà di tale organo.

Ciò anche con riferimento ai collegi già costituiti ed operanti alla data di entrata in vigore del nuovo Codice 36/2023, che peraltro dovrebbero seguire le previsioni dell'art. 6 del DL. 76/2020, vigente al momento della costituzione dei collegi stessi, sotto il profilo dei costi.

Per i settori dei servizi e delle forniture oltre al tema dei compensi, si rileva anche il problema di individuare quali componenti del CCT figure professionali più attinenti al comparto.

Per quanto riguarda il **Documento di indirizzo alla progettazione (Allegato I.7, art. 3)** la proposta illustrata è, senza dubbio, un primo passo che, tuttavia, andrebbe meglio declinato nel senso di prevedere che siano, anzitutto, i prezzari a valorizzare, in sede di elaborazione delle voci di prezzo, un generale principio di compliance degli approvvigionamenti di materiali da costruzione ai vincoli di sostenibilità ambientale dettati in sede europea e poi recepiti dal legislatore italiano (cfr. sul punto anche le lettere f) e i), art. 1, della legge di delega n. 78/2022).

Ciò, al fine di raggiungere una applicazione uniforme da parte delle stazioni appaltanti delle prescrizioni connesse all'esecuzione di lavori o alla gestione delle opere pubbliche in stretta coerenza con gli obiettivi ambientali previsti dalla legislazione vigente.

Una tale previsione, infatti, contribuirebbe alla valorizzazione delle produzioni nazionali ed europee che rispettano gli elevati vincoli di sostenibilità previsti dalla normativa comunitaria, prima fra tutte il regime ETS, rispetto alle produzioni realizzate in Paesi Terzi non sottoposti ai medesimi standard ambientali.

Al riguardo, risulta quindi fondamentale che le stazioni appaltanti tengano conto dei prezzi dei prodotti da costruzione conformi ai requisiti di cui alla lettera v) dell'art. 3, comma 1, Allegato I.7 del Codice dei Contratti Pubblici ovvero che rispondano agli obiettivi di riduzione dei gas serra previsti a livello europeo, i quali devono trovare espressa previsione nei prezzari, così da predisporre adeguatamente i computi metrici da porre a base di gara delle opere pubbliche.

Infine, permettetemi una breve battuta su alcune ulteriori proposte che noi riteniamo prioritarie per migliorare il Codice dei contratti.

Il riferimento è:

- alla necessità di **abbassare la soglia per gli affidamenti diretti di appalti di servizi e forniture** da 143.000 euro a 100.000 euro e per i **servizi di ingegneria e architettura** da 143.000 euro a 75.000 euro per favorire una maggiore concorrenza e trasparenza;
- all'esigenza di **ripristinare il criterio di qualificazione in gara** fissando a dieci anni il limite temporale per la comprova dei requisiti di partecipazione di capacità tecnico-professionale e ai migliori tre anni dell'ultimo quinquennio quelli di



capacità tecnico-economica, per tenere conto delle criticità legate agli shock economici degli ultimi anni;

- all'opportunità di chiarire che l'ambito di applicazione della normativa sull'**equo compenso** non si applica ai contratti pubblici, poiché le prestazioni professionali in materia di appalti hanno specificità diverse rispetto ai contratti d'opera professionali che sono oggetto di convenzionamenti.