

Osservazioni di Confartigianato Imprese

Consultazione europea sulla revisione delle direttive relative agli appalti pubblici

Confartigianato Imprese è la più rappresentativa organizzazione italiana dell'artigianato e delle micro e PMI e una delle più importanti parti sociali in Italia. A livello nazionale, conta 104 associazioni locali, 21 federazioni regionali, 1.206 uffici e 10.700 dipendenti, che offrono diversi tipi di servizi a oltre 1,5 milioni di artigiani e piccoli imprenditori e a circa 700.000 imprese. In Europa, Confartigianato Imprese è membro fondatore di SMEUnited e SBS (Small Business Standard) e ha un proprio rappresentante presso il Comitato Economico e Sociale.

Confartigianato Imprese è anche membro di organizzazioni settoriali europee, come EBC (European Builders Confederation) e UETR (European Road Haulers Association).

Confartigianato Imprese condivide la scelta della Commissione europea di avviare l'iter per la revisione della disciplina in tema di appalti pubblici. Si tratta di un settore strategico per l'Unione europea, nel quale sussistono diverse criticità – recenti e risalenti – soprattutto per le micro e PMI (mPMI).

La risoluzione di tali questioni, tuttavia, non dovrebbe mutare la **forma giuridica** della normativa europea in esame. Secondo Confartigianato Imprese, infatti, le disposizioni in tema di appalti dovrebbero rimanere all'interno di direttive, in quanto la materia dei contratti pubblici interseca diversi aspetti della legislazione di ciascuno Stato membro. Questi ultimi, dunque, hanno bisogno degli opportuni margini discrezionali per poter adattare le norme europee alle specificità nazionali.

Inoltre, senza modificare l'**impostazione procedurale** delle direttive né tantomeno le soglie di rilevanza, andrebbero incoraggiate misure volte a garantire una **maggiore coerenza** con gli obiettivi generali dell'Unione europea: il sistema degli appalti pubblici, infatti, dovrebbe riflettere gli sforzi del sistema imprenditoriale verso un modello economico maggiormente sostenibile, privilegiando la produzione locale e l'impresa di prossimità.

Sempre in linea generale, la revisione potrebbe rappresentare un'opportunità per valutare l'**adeguamento** delle direttive alle norme approvate negli ultimi anni, in particolare quelle sullo Strumento di emergenza del mercato unico (SMEI), sull'Industria a zero emissioni (NZIA) e sulle Materie prime critiche (CRMA). Soprattutto alla luce del contesto geopolitico attuale, questo lavoro di coordinamento andrebbe poi esteso alle regole *ad hoc* per il settore della difesa.

Semplificazione delle procedure: digitalizzazione, *capacity building* e sinergie

Gli appalti pubblici presentano ancora delle procedure estremamente complesse per le imprese, soprattutto per le mPMI. Il livello di digitalizzazione raggiunto sinora ha sì reso possibile un discreto alleggerimento degli oneri burocratici, ma è comunque inadeguato rispetto all'obiettivo di semplificare le gare pubbliche per attrarre gli operatori di piccola dimensione.

In questo contesto, il processo di digitalizzazione andrebbe fortemente integrato con una apposita strategia per l'**interoperabilità delle piattaforme pubbliche**, sia a livello nazionale, sia a livello europeo. In Italia, ad esempio, proseguono i lavori sul 'fascicolo d'impresa', un *dossier* online, accessibile da diverse Pubbliche Amministrazioni, nel quale è possibile rinvenire i dati sull'operatore economico, sollevandolo dall'esibizione di documenti o dalla certificazione di requisiti (in aderenza al principio *once only*).

Parallelamente a queste misure, occorre lavorare anche sul versante del *capacity building* delle pubbliche amministrazioni, per la creazione di personale qualificato nelle stazioni appaltanti. Senza adeguata preparazione, eventuali accorgimenti normativi sarebbero vani: serve dunque continuare con il **rafforzamento delle competenze delle amministrazioni pubbliche** nell'Unione europea¹.

Un simile percorso andrebbe intrapreso anche a livello delle imprese. Attualmente, in Italia esistono solamente pochi **corsi formativi per le imprese**, i quali peraltro sono perlopiù somministrati da enti privati e dunque costosi per le mPMI.

Infine, anche grazie alle attività formative appena menzionate, andrebbero incoraggiate **collaborazioni** sinergiche tra settore pubblico e privato: le organizzazioni imprenditoriali, ad esempio, sono raramente coinvolte nella definizione di linee-guida o nelle consultazioni su questi temi. Anche a livello di pianificazione, antecedente all'avvio delle procedure di gara, andrebbero incentivate le consultazioni del mondo imprenditoriale (v. artt. 40 ss. direttiva 2014/24/UE).

Accessibilità delle mPMI nelle procedure d'appalto

Oltre alla semplificazione normativa ed amministrativa, si rendono necessari ulteriori accorgimenti per favorire l'accesso delle mPMI alle procedure ad evidenza pubblica.

Innanzitutto, gli appalti pubblici rimangono ancora tristemente caratterizzati dal fenomeno dei **ritardi di pagamento**. Secondo i dati dell'Osservatorio sui pagamenti nell'Unione europea, nel 2023, il volume delle passività non pagate dalle amministrazioni pubbliche derivanti da transazioni di beni e servizi ammonta all'1,7% del PIL dell'UE, per un valore totale di 282 miliardi di euro².

¹ Si veda la Comunicazione della Commissione europea sul rafforzamento dello spazio amministrativo europeo - C(2023)667.

² EU Payment Observatory, G2B late payments 4th Thematic Report ([link](#)).

Tali dilazioni rappresentano un enorme deterrente rispetto alla partecipazione delle mPMI. Pertanto, andrebbero approfondite adeguate misure di salvaguardia: ad esempio, la comunicazione dell'avvenuto pagamento dei subcontraenti da parte dell'appaltatore (v. art. 4 della proposta della Commissione europea per la revisione della direttiva 2011/7/UE) rappresenta un primo passo avanti. In aggiunta, il pagamento diretto del subappaltatore – previsto dall'art. 71, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE - è un altro utile strumento.

Coerentemente, i tempi medi di pagamento andrebbero anche tenuti in considerazione nella scelta del contraente da parte della stazione appaltante: sulla base dei nuovi obblighi di *reporting* della direttiva sulla rendicontazione non finanziaria³, le pubbliche amministrazioni dovrebbero sfavorire le società

Inoltre, anche sulla base della recente esperienza italiana⁴, si ritiene utile creare anche nelle direttive europee degli appositi **canali preferenziali** per le micro e PMI. Questi dovrebbero assumere la forma di *riserve* per le mPMI: riserve di partecipazione e riserve di subappalto. Nel primo caso⁵, per ragioni legate alle caratteristiche della prestazione, le stazioni appaltanti potrebbero riservare l'esecuzione di opere alle mPMI; nel secondo⁶, invece, si prevedono delle quote di prestazioni subappaltabili da assegnare alle mPMI. Questi istituti non devono essere considerati come distorsioni della libera concorrenza, bensì come clausole di salvaguardia che permettono un riequilibrio delle posizioni di mercato, a discapito di ogni tipo di abuso o posizione dominante.

Sempre con riferimento al **subappalto**, andrebbe ricercato un punto di equilibrio tra la necessità di trasferire alcune prestazioni in capo al subappaltatore ed il fenomeno del 'subappalto a cascata'. Infatti, la moltiplicazione dei subcontraenti nelle catene del valore negli appalti complica il regime delle responsabilità tra i vari operatori economici coinvolti e la stazione appaltante. Inoltre, il subappalto a cascata, se non opportunamente delimitato e regolamentato, potrebbe alimentare fenomeni di infiltrazione criminali negli appalti, generare ritardi nell'esecuzione delle opere, peggioramento della qualità delle opere realizzate e maggiore rischio che si verificano infortuni sul lavoro.

Inoltre, al fine di garantire l'equilibrio contrattuale nella filiera dell'appalto, fatte salve le condizioni migliorative concordate tra appaltatore e subappaltatore o applicate per uso o consuetudine, sarebbe opportuno che la direttiva disciplinasse che le modalità di revisione

³ Direttiva 2022/2464 (CSRD), la quale prevede che le imprese comunichino informazioni sui ritardi di pagamento alle piccole e medie imprese (cfr. articolo 1, con riferimento al nuovo articolo 29 ter della direttiva 2013/34/UE).

⁴ V. Decreto legislativo n. 209/2024, che modifica – tra gli altri – gli articoli 61 e 119 del codice dei contratti pubblici (Decreto legislativo n. 36/2023).

⁵ Il nuovo articolo 61, comma 2-bis, del Codice dei contratti pubblici prevede: *“Per gli affidamenti di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 14, ad eccezione dei casi di cui all'articolo 48, comma 2, tenuto conto dell'oggetto e delle caratteristiche delle prestazioni o del mercato di riferimento, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e di concessione o possono riservarne l'esecuzione a piccole e medie imprese”*.

⁶ Il nuovo articolo 119, comma 2, del Codice dei contratti pubblici prevede: *“Per gli affidamenti di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 14, ad eccezione dei casi di cui all'articolo 48, comma 2, tenuto conto dell'oggetto e delle caratteristiche delle prestazioni o del mercato di riferimento, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e di concessione o possono riservarne l'esecuzione a piccole e medie imprese”*.

automatica dei prezzi operino anche per il subappalto, in relazione alle specifiche prestazione da eseguire. Ovviamente, nel caso di pagamento diretto del subappaltatore, la stazione appaltante dovrebbe procedere al pagamento diretto in favore di quest'ultimo anche del maggior importo rideterminato in applicazione della revisione dei prezzi stessa

Altra misura che incoraggerebbe una maggiore inclusione delle mPMI nelle procedure d'appalto è la **lottizzazione**, già prevista dall'art. 46 dell'attuale direttiva 2014/24/UE. Nella trasposizione di tale disposizione a livello nazionale, lo Stato italiano – proprio allo scopo di incentivare l'accesso delle mPMI - ha reso la suddivisione in lotti la 'regola', prevedendo l'obbligo per la stazione appaltante di motivare nel bando la mancata lottizzazione (v. art. 58 del Codice dei contratti pubblici). Sul punto, si precisa però che la suddivisione in lotti può risultare maggiormente efficace se combinata con le riserve per le mPMI di cui sopra (si veda esperienza italiana già citata).

Infine, al fine di attrarre le mPMI, alcuni accorgimenti andrebbero messi a punto anche per la fase dell'aggiudicazione. Un sistema basato sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) non può favorire le imprese più piccole: queste, infatti, devono affrontare ingenti costi per l'affiancamento di consulenti e progettisti nella preparazione dell'OEPV.

Diversamente, per le mPMI risulta maggiormente preferibile la gara pubblica incentrata sulla fase della **progettazione**: se la prestazione viene descritta nei dettagli già nel bando di gara, sarà più agevole per le imprese più piccole elaborare un'offerta, scongiurando peraltro il rischio di massimo ribasso e dei connessi pregiudizi per la qualità dell'esecuzione. In questo contesto, si segnala che ciò risulta particolarmente importante per gli appalti di servizi, ove l'assenza di riferimenti (prezzari, nomenclatori, ecc.) scoraggia gli operatori più piccoli dal prendere parte alle gare pubbliche.

Concorrenza e requisiti socio-ambientali

L'attuale sistema di regolazione appare incoerente con i principali obiettivi europei legati alla valorizzazione dell'economia locale, così come il rispetto di standard ambientali e sociali. Tutti questi aspetti, infatti, sono allo stato del tutto assenti nella normativa dei contratti pubblici dell'Unione europea (v. articoli 19 e 58 della direttiva 2014/24/UE).

In questo senso, una **clausola di preferenza per le imprese dell'Unione europea** nei settori per essa strategici (edilizia *in primis*), se debitamente articolata, potrebbe rappresentare un primo passo verso questa auspicata coerenza. Ancora prima di valutarne i benefici pratici, questa norma sarebbe un importante messaggio per le imprese del continente, che investono enormemente nella transizione verso un modello economico maggiormente sostenibile.

Coerentemente, a livello territoriale, le stazioni appaltanti dovrebbero poter basare la loro preferenza anche secondo un **criterio di prossimità**: ciò non va inteso come una regressione protezionistica nella disciplina degli appalti, ma come la valorizzazione dell'imprenditoria locale - che investe nel territorio, non comporta costi di trasporto e garantisce per la qualità dei propri prodotti.

Per quanto riguarda le **clausole di natura maggiormente sociale**, si segnala che risultano già efficaci le norme che impongono il rispetto dei contratti collettivi di lavoro. Eventuali disposizioni diverse, come quelle che prevedono la preferenza delle imprese che occupano giovani oppure donne, per quanto condivisibili in linea di principio, rischiano di creare oneri amministrativi legati sulla certificazione di tali situazioni (v. però *supra* in relazione alla possibilità di creare un fascicolo d'impresa). Inoltre, soprattutto per il settore maggiormente interessato dagli appalti pubblici, vale a dire la costruzione, appare difficile soddisfare queste condizioni: ormai da anni, le imprese edili segnalano una scarsa capacità di attrattività.

18 febbraio 2025

