



Roma, 10 dicembre 2014/prot. N.190/Pres/ad

Preg.mo Sen. Altero Matteoli
Presidente Commissione VIII Senato
Lavori Pubblici e Comunicazione
Altero.Matteoli@senato.it

Preg.mo Sen. Stefano Esposito
VP Commissione VIII Senato
Stefano.Esposito@senato.it

Preg.mo Sen. Massimo Cervellini
VP Commissione VIII Senato
Massimo.Cervellini@senato.it

e p.c

Preg.mo On. Ermete Realacci
Presidente Commissione VIII Camera dei
Deputati
Ambiente Territorio e Lavori Pubblici
Realacci_E@camera.it

Preg. On. Felice Massimo De Rosa
VP Commissione VIII Camera dei
Deputati
Derosa_M@camera.it

Preg. mo On. Tino Iannuzzi
VP Commissione VIII Camera dei
Deputati
Iannuzzi_B@camera.it

**Osservazioni Finco ai principi generali contenuti nel Disegno di Legge
Delega di recepimento Direttive Appalti e Concessioni 2014/23/UE;
2014/24/UE; 2014/25/UE**

A.S. 1678

Si intende, con la presente nota sintetica, portare intanto all'attenzione del Parlamento alcune considerazioni, da parte delle imprese specialistiche, in materia di recepimento delle Direttive in oggetto.

Il nuovo quadro di riferimento normativo comunitario in tema di appalti è di indubbio interesse ed il relativo recepimento potrà e dovrà essere, oltre che un momento di adempimento di un obbligo comunitario, un'occasione di miglioramento per il complessivo sistema degli appalti del nostro Paese.

ACMI (Ass. Chiusure e Meccanismi Italia)
AIPAA (Ass. Italiana per l'Anticaduta e l'Antinfortunistica)
AIPPEG (Ass. Italiana Produttori Pannelli ed Elementi Grecati)
AIRU (Ass. Italiana Riscaldamento Urbano)
AISES (Ass. Italiana Segnaletica e Sicurezza)
AIIT (Ass. Imprese Impianti Tecnologici)
AIZ (Ass. Italiana Zincatura)
ANACAM (Ass. Naz. Imprese di Costruzione e Manutenzione Ascensori)
ANACS (Ass. Naz. Aziende di cartellonistica Stradale)
ANEPLA (Ass. Naz. Estrattori Produttori Lapidei ed Affini)
ANFIT (Ass. Naz. per la Tutela della Finestra Made in Italy)
ANIEM (Ass. Naz. Imprese Edili Manifatturiere)
ANNA (Ass. Naz. Noleggi Autogru e Trasporti Eccezionali)
ARCHEOIMPRESE (Aziende italiane che operano nel settore dell'archeologia)
ARI (Ass. Restauratori d'Italia)
ASSINGEO (Ass. Industrie Naz. Geosintetici)
ASSITES (Ass. Italiana Tende, Schermature Solari e Chiusure Tecniche Oscuranti)
ASSOBON (Ass. Naz. Imprese Bonifica Mine ed Ordigni Residui Bellici)
ASSOPISCINE (Ass. Naz. Costruttori di Piscine)
ASSOROCCIA (Ass. Naz. costruttori opere di difesa dalla caduta di massi e valanghe)
ASSOVERDE (Ass. Italiana Costruttori del Verde)
FEDERESCO (Fed. Nazionale delle Esco)
FEDERMOBILITA' (Forum per il Governo Regionale, Locale e Urbano della Mobilità Sostenibile)
FIAS (Fed. Italiana delle Associazioni Specialistiche)
FIPER (Fed. Italiana Produttori di Energia da Fonti Rinnovabili)
FIRE (Fed. Italiana per l'Uso Razionale dell'Energia)
FISA (Fire Security Association)
IPAF ITALIA (International Powered Access Federation - Italia)
LIGNIUS (Ass. Naz. Italiana Case Prefabbricate in Legno)
SISMIC (Ass. Tecnica per la Promozione degli Acciai Sismici per il Cemento Armato)
UNICMI (Acai/Uncaal - Unione Naz. delle Industrie delle Costruzioni Metalliche dell'Involucro e dei Serramenti)
UNION (Unione Italiana Organismi Notificati)
UNIONE ENERGIA ALTO ADIGE - SEV (Fed. dell'Energia Raiffeisen e Consorzio Biomassa Alto Adige)
ZENITAL (Ass. Italiana Sistemi di Illuminazione e Ventilazione naturali, e per il controllo di fumo e calore)

Una **drastica riduzione del numero delle Stazioni Appaltanti ed una loro aumentata professionalità** è, però, *condicio sine qua non* perché ci sia un reale rinnovamento in materia di appalti, così come la definizione di **criteri di scelta** che aiutino a rendere il più oggettive possibili le decisioni delle Stazioni Appaltanti soprattutto nel caso di applicazione dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa, nonché l'individuazione di **meccanismi correttivi** per evitare nel massimo ribasso le abnormi riduzioni di prezzo che si sono diffuse in questi anni.

Dal punto di vista, invece, dei **partecipanti alla gara**, è da sottolineare che l'attuale sistema appalti in Italia è caratterizzato da un forte squilibrio tra i concorrenti dal momento che toglie vincoli alle grandi imprese, tramite l'istituto del *General Contractor*, e ne frapponne, spesso, di insormontabili per i piccoli operatori.

Del resto i dati dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici per il 2012 erano chiarissimi: in quell'anno sono stati aggiudicati 19.819 appalti di lavori (tra i 40 ed i 150 mila euro e sopra i 150mila euro) per un valore di circa 10miliardi e 300milioni di euro; allo 0,5% di questi (ossia a 82 singoli contatti) sono stati destinati 3miliardi e 300milioni di euro (quindi il 32% delle somme a disposizione per questo tipo di appalti).

È chiaro che, in un tale contesto, un mercato equo e trasparente diviene pressochè impossibile a causa di una diversa penetrazione dei controlli a seconda che si tratti di grandi o piccoli lavori, mentre invece dovrebbe essere la premialità ed il sostegno alla piccola e media impresa (divisione in lotti obbligatoria, limiti per il subappalto ecc.) a dover fare la differenza; cosa alquanto rara anche laddove vi sono specifiche previsioni di legge già introdotte nell'ordinamento (vedi *Small Business Act*).

E questo senza voler entrare nello spinoso tema dei pagamenti tardivi della PA sia negli appalti di fornitura e servizi che in quelli di lavori che si configurano quali vere e proprie insolvenze contrattuali soprattutto a danno delle imprese di minori dimensioni.

In una siffatta situazione, diventa difficile organizzare sia da parte degli operatori che degli enti committenti, una regolazione che abbia adeguate caratteristiche industriali, economiche e, non da ultimo, di rispetto dei diritti dei cittadini/utenti.

Di questa semplice ma basilare constatazione, la Legge Delega di riforma degli appalti dovrebbe prendere atto ed operare per un decisivo cambiamento da un lato **eliminando la Legge Obiettivo** e, dall'altro, **riformando l'istituto del Subappalto**, togliendo così dal sistema i privilegi, nel primo caso, e aggiungendo diritti, nel secondo (come, in primo luogo, il pagamento diretto ad imprese che impiegano propria manodopera in cantiere - subappaltatori e noleggianti a caldo - che oltre a rappresentare una misura giusta è certamente elemento di civiltà giuridica e di tutela dei lavoratori).

Oltre alla profonda revisione del rapporto Legge Obiettivo/ Subappalto che ha in questi ultimi anni fortemente minato la concorrenza negli appalti pubblici, occorre ridare centralità alle **imprese specialistiche** che sono state penalizzate e “precipitate” costantemente nel subappalto, istituto adatto - ed in un certo senso creato - per i lavori di minor valore tecnologico e non certo per quelle PMI specialistiche che costituiscono indubbiamente la parte più vitale dei Lavori Pubblici del nostro Paese.

E' fondamentale che, da questo punto di vista, dalle nuove norme venga valorizzato il vasto patrimonio di eccellenza insito nelle imprese che, anche in subappalto o affidamento nei lavori pubblici, eseguono opere altamente qualificate, declinate in tutti i settori indicati dallo stato dell'arte e dal Regolamento attualmente vigente.

Tutto quanto sopra premesso, la semplificazione dovrà essere certamente incentrata anche e soprattutto sugli aspetti burocratici e procedurali.

Sotto tale profilo è da rilevare un disallineamento temporale che, in questo momento, si verifica nel nostro sistema normativo tra la previsione dell'art. 12 del DL 47/14 - convertito nella Legge 23 maggio 2014, n. 80, che rimanda la definizione delle OS (Opere Specialistiche) e delle c.d. SIOS (Opere Superspecialistiche) al 28 maggio 2015 - ed il recepimento delle Direttive Comunitarie che dovrebbe compiersi, al più tardi, entro Aprile 2016.

E' ben chiaro che le problematiche di cui al citato DL 47 sono solo una parte del più complesso meccanismo relativo alla rivisitazione generale del sistema degli appalti, ma si ritiene anche che costituendone una pezza essenziale – almeno per quanto riguarda i lavori - debbano essere definite solo contestualmente al recepimento delle Direttive stesse.

Sulle considerazioni che precedono si va ad inserire la valorizzazione delle esperienze acquisite alla luce di un rinnovato sistema di accesso alle gare individuando più severi ed univoci meccanismi di controllo che si basino su una verifica sostanziale e non documentale attinente la “materialità” delle qualificazioni conseguite proprio al fine di garantire con certezza la reale capacità di operare in un appalto da parte dell'impresa.

Occorrerebbe poi che la delega prevedesse un rafforzamento di disposizioni ed istituti volti ad attuare i principi della **tutela ambientale e dei Beni Culturali**, nonché la **tutela sociale e della salute e sicurezza sul lavoro** anche attraverso misure premiali.

In particolare, per quanto riguarda i Beni Culturali, è di fondamentale importanza che si sopperisca alla mancanza di uno specifico riferimento all'interno delle Direttive Europee coordinando e rafforzando il riferimento alla attuale vasta ed articolata normativa in materia.

Non si può non concordare, infine, con l'obiettivo della **semplificazione** ma è fondamentale che esso sia corredato da un'adeguata analisi di impatto ed un congruo tempo di transizione verso il nuovo sistema.

Questo il pensiero in generale ed in stretta sintesi della scrivente, per l'individuazione dei principi che dovrebbero presiedere alla definizione di una compiuta delega sulla riforma degli appalti.

Nel restare a disposizione per approfondimenti - anche attraverso la convocazione in Audizione - ed in attesa di un incontro per poter illustrare più dettagliatamente quanto sopra, si porgono i migliori saluti.

Il Presidente

Carla Tomasi

