



8ª Commissione Lavori Pubblici, Comunicazioni

***Audizione Confapi nell'ambito dell'indagine
conoscitiva sull'applicazione del
Codice dei contratti pubblici***

Senato della Repubblica

Roma, 18 dicembre 2018

Confapi ringrazia l'Onorevole Mauro Coltorti, Presidente della 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) per l'invito a partecipare all'odierna audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del Codice dei contratti pubblici in cui la Confederazione può esprimere le proprie valutazioni sul processo di riforma in atto.

Come gli ultimi fatti di Genova hanno purtroppo dimostrato, il nostro Paese lamenta un ritardo infrastrutturale che implica l'adozione di provvedimenti finalizzati ad accelerare la realizzazione di nuove opere nonché l'ammodernamento di quelle già esistenti. Interventi ritenuti strategici per rendere competitive le nostre imprese e per far crescere l'intero Paese. Rispetto alla necessità di investire in infrastrutture fondamentali per la crescita e nella manutenzione del territorio, è indubbio che bisogna rimettere il settore edilizio al centro dell'agenda politica, quale vero motore del Paese.

Si pensi che le costruzioni rappresentano l'8 per cento del Pil nazionale e che 1 miliardo di euro investiti nel settore è capace di generare effetti pari a 3,5 miliardi e creare 15.500 posti di lavoro.

Il nuovo Codice degli Appalti, nato anche per favorire l'accesso delle Pmi ai grandi appalti, si è rivelato un "groviglio" che non ha nemmeno consentito di avviare le opere per le quali i fondi

erano già stanziati e ha finito per stremare ed ingessare l'intero comparto.

Numerose difficoltà di applicazione sono infatti emerse in questa fase di avvio provocando un forte rallentamento del mercato. È l'Istat a certificare, nel primo semestre 2018, l'ulteriore calo dell'occupazione nelle costruzioni (-2,7%), contro un aumento dell'1,2% di tutti gli altri settori economici.

I dati dell'Osservatorio delle casse edili registrano poi un decremento complessivo, a giugno 2018, del 2% delle ore lavorate, dell'1,2% di lavoratori impiegati e del 3% di imprese attive.

Condividiamo certamente gli obiettivi di lotta alla corruzione e di riaffermazione della legalità e trasparenza, ma siamo altrettanto convinti che sia necessaria una completa revisione del Codice, come promesso dal Governo. Ciò nell'intento prioritario di rendere più efficiente, trasparente e qualificato il mercato dei lavori pubblici ma anche di semplificarlo, liberando le imprese dagli ormai insostenibili oneri burocratici ed economici che troppo spesso rappresentano una vera e propria barriera di accesso agli appalti pubblici, soprattutto per le PMI. L'obiettivo dell'intervento di riforma deve quindi essere di garantire l'efficienza del sistema dei contratti pubblici e procedere alla semplificazione del quadro normativo.

Lo strumento della soft law, introdotto nel nuovo codice ed affidato ad ANAC, si è rivelato poco utile rispetto agli obiettivi e alle necessità del settore: le modalità di elaborazione delle linee guida appaiono lunghe e poco trasparenti ed il risultato è spesso un prodotto che non corrisponde alle istanze degli operatori e alle reali condizioni del settore.

Occorre, dunque, predisporre un articolato più semplice, con un regolamento attuativo dedicato solo ai lavori pubblici e dotato di forza cogente che raccolga eventualmente anche le linee guida ANAC.

La richiesta di riforma del Codice risponde anche alla necessità di ridurre la eccessiva discrezionalità di cui beneficiano oggi le stazioni appaltanti, che incide negativamente sulla trasparenza e la corretta gestione degli appalti e sulla possibilità di accesso alle gare, a scapito soprattutto delle piccole e medie imprese. Tanto premesso, indichiamo di seguito alcune proposte di modifica del Codice relative ai temi che risultano particolarmente critici ed allo tesso tempo sostanziali per le imprese che rappresentiamo.

Proposte di modifica al Codice degli appalti

Procedure di affidamento e criteri di aggiudicazione

In attesa della realizzazione dell'albo dei commissari e del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, riteniamo prioritaria una semplificazione delle procedure di affidamento dei lavori, soprattutto per gli appalti di importo contenuto, spesso privi di interesse transfrontaliero e di complessità tecnica.

In questa ottica, la procedura negoziata senza bando potrebbe rappresentare uno strumento utile per semplificare le procedure di affidamento dei contratti pubblici a vantaggio proprio delle imprese più piccole. A tal fine, però, è necessaria una regolamentazione chiara ed oggettiva che impedisca alla stazione appaltante di individuare arbitrariamente le aziende da invitare.

La procedura della manifestazione d'interesse per la singola gara e l'eventuale sorteggio nel caso di domande superiori al numero di soggetti invitati dalla stazione appaltante devono pertanto diventare strumenti operativi per ridurre l'aleatorietà delle procedure, garantendo il più equo ed ampio accesso delle imprese alle gare e l'individuazione degli operatori migliori sul mercato, anche attraverso, ad esempio, un sorteggio pubblico e telematico.

Appare inoltre opportuno definire una soglia adeguata (ad esempio fino a 150mila euro) entro la quale sia consentito il ricorso all'affidamento diretto.

Con riguardo ai criteri di aggiudicazione, è necessario definire regole chiare e vincolanti che impediscano alla stazione appaltante di poter liberamente stabilire i metodi di aggiudicazione e, più in generale, ne riducano la discrezionalità nella gestione delle soglie di anomalia o di esclusione automatica.

L'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) rappresenta uno sforzo economico e progettuale che non sempre le MPMI riescono a sostenere.

Inoltre, l'art. 97 del decreto legislativo 50 (Offerte anormalmente basse) ha posto dei correttivi tali al criterio del minor prezzo che nelle gare i ribassi si sono notevolmente ridotti e il trend è ancora in discesa. Negli appalti di lavori stradali, per esempio, i ribassi sono scesi in media dal 35% al 19%.

Pertanto, proponiamo di consentire l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per lavori fino alla soglia comunitaria, solo in presenza di complessità tecnica dell'appalto; e, conseguentemente, di innalzare fino alla soglia comunitaria l'importo dei lavori aggiudicabili con il criterio del minor prezzo, sulla base del progetto esecutivo, con obbligo

dell'esclusione automatica delle offerte anomale e con metodo antiturbativa semplificato rispetto all'attuale.

Inoltre, per gli appalti fino a 2 milioni di euro dovrebbe essere introdotto l'obbligo di ricorrere al criterio del minor prezzo, escludendo la facoltà di utilizzare l'OEPV.

Ciononostante, riteniamo che sia opportuno definire dei correttivi al criterio del minor prezzo che impongano ribassi percentuali contenuti ed effettivamente rispondenti alle necessità ed agli obiettivi connessi alla realizzazione dell'opera, al fine anche di limitare l'insorgere di contenziosi e contestazioni in sede di esecuzione dell'appalto.

La suddivisione in lotti

L'art. 51 del codice incoraggia le stazioni appaltanti a suddividere in lotti i grandi appalti, al fine di favorire l'accesso delle imprese di minori dimensioni, scongiurando il coinvolgimento di tali imprese solo attraverso il sistema del subappalto concesso dalla grande impresa e a condizioni sicuramente meno vantaggiose.

Tale disposizione appare sostanzialmente disattesa, come dimostrano, ad esempio, le gare di manutenzione stradale bandite dall'Anas, grazie anche alla facoltà riconosciuta alle stazioni appaltanti di motivare la mancata suddivisione in lotti

nel bando di gara o nella lettera d'invito, secondo un giudizio eccessivamente discrezionale.

È chiaro che l'entità dei lotti diventa un elemento discriminante nell'accesso delle PMI agli appalti.

Per garantire una migliore applicazione dei principi sanciti dal codice stesso a tutela delle PMI, appare quindi necessario introdurre meccanismi che rendano la suddivisione in lotti maggiormente vincolante – se non obbligatoria - per le stazioni appaltanti, eliminando altresì ogni riferimento al lotto funzionale e al lotto prestazionale.

Subappalto

Riteniamo necessario che sia sancito il diritto dell'appaltatore di decidere di subappaltare quota parte dei lavori, eliminando la facoltà riconosciuta alle stazioni appaltanti di consentire o meno il subappalto in ogni singolo bando di gara, e che sia prevista la possibilità di subappaltare nel limite del 30% della categoria prevalente, e non dell'importo complessivo dell'appalto, ed il 100% delle categorie scorporabili (al netto delle super specialistiche)

Terna dei subappaltatori

Proponiamo l'eliminazione dell'obbligo per il concorrente di indicare, in sede di partecipazione alla gara, la terna di

subappaltatori su cui fare il controllo dei requisiti necessari in sede di autorizzazione al subappalto.

Ciò anche in considerazione del fatto che non viene sempre adeguatamente effettuata, su queste imprese, la verifica dell'iscrizione alla white-list che ormai è obbligatoria. Risulterebbe, quindi, più utile, anche nell'ottica di scongiurare eventuali infiltrazioni criminali, obbligare l'appaltatore ad utilizzare subappaltatori iscritti alle white-list.

Pagamento dei subappaltatori

L'obbligo del pagamento diretto dei subappaltatori da parte della stazione appaltante rappresenta per noi uno strumento di garanzia per favorire l'accesso agli appalti pubblici delle micro, piccole e medie imprese che non sempre hanno una strutturata capacità finanziaria e che possono, quindi, essere danneggiate dal mancato o ritardato pagamento da parte dell'appaltatore.

In questa prospettiva, poiché negli appalti pubblici anche i fornitori rappresentano un anello debole della catena, appare opportuno estendere anche a loro le tutele giuridiche proprie dei subappaltatori.

In alternativa, si chiede l'estensione della legge n. 192/98 sulla subfornitura anche ai contratti pubblici o, in ogni caso, l'introduzione di specifiche forme di tutela per i subfornitori.

Inoltre, spesso nel subcontratto non viene riconosciuto il pagamento diretto anche se si tratta di una micro/piccola

impresa. Nell'ottica di una maggior tutela delle PMI, tale prerogativa dovrebbe invece essere riconosciuta in entrambi i casi di subappalto e subcontratto.

Sistema di qualificazione

Riteniamo necessario migliorare l'attuale sistema di qualificazione basato sulle SOA, introducendo semplificazioni e revisioni tariffarie per gli appalti inferiori ad una determinata fascia di importo, purché ciò non si traduca nella richiesta, gara per gara, di ulteriori requisiti aggiuntivi rispetto all'attestazione. Ciò con l'obiettivo sia di garantire una più equa competizione tra le imprese sia di ridurre gli oneri a carico delle PMI per l'accesso alle gare.

Inoltre, al fine di garantire gli obiettivi di trasparenza ed equità, appare opportuno introdurre un sistema di controllo più cogente sulle società di attestazione per verificare affidabilità e corretta gestione dell'attività svolta, ipotizzando in ultimo anche una forma di supervisione diretta da parte del Ministero competente.

I criteri con cui vengono attualmente rilasciate le attestazioni sono basati su alcuni parametri aziendali (fatturato, esecuzione di lavori, organico medio annuo) che, a causa della crisi, risultano compromessi o peggiorati, con lo svantaggio delle

imprese di non poter mantenere le qualificazioni per partecipare alle gare pubbliche.

La qualificazione dovrebbe, soprattutto in questa fase “post crisi”, prevedere anche aspetti relativi alla qualità dell'impresa, che tengano conto degli anni di esercizio, di contestazioni e/o contenziosi, delle vertenze sindacali, degli infortuni dei dipendenti sul luogo di lavoro e di eventuali procedimenti con il fisco.

La riforma della qualificazione SOA dovrà poi necessariamente prevedere una fase di transizione, con il “congelamento” delle qualificazioni attuali per quelle imprese che dimostrino, ad esempio, un patrimonio netto di segno positivo, continuità dell'iscrizione in cassa edile, che non siano o non abbiano presentato istanza di concordato.

Auspichiamo che questo processo di riforma possa portare ad un nuovo sistema di qualificazione sulla falsa riga di quello esistente nel settore dei beni culturali, in cui i lavori sono utilizzabili dalla SOA indipendentemente dalla data in cui sono stati eseguiti, e che preveda in ogni caso una verifica triennale ‘alleggerita’ e tenga soprattutto conto della necessità di ridurre gli oneri economici e burocratici a carico delle imprese.

Al riguardo, ribadiamo la necessità di applicare, almeno nelle prime categorie, condizioni tariffarie ridotte, rispondenti alle effettive capacità economiche delle PMI.

Anche l'innalzamento a 258.000 euro dell'importo dei lavori per i quali è necessario ottenere la prima classifica SOA potrebbe certamente favorire le imprese di minori dimensioni nel sostenere la fase di accesso alla gara.

Ciò anche considerando che in questa fascia, i requisiti tecnico organizzativi previsti all'articolo 90 del DPR 207/2010 già garantiscono la corretta selezione degli operatori.

Entro questo limite, dovrebbe essere maggiormente considerata e valorizzata anche la conoscenza diretta delle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni, attraverso la creazione di elenchi di operatori ritenuti idonei ed il ricorso alla Banca Dati ANAC per la verifica della regolarità.

Infine, riteniamo prioritaria la definizione di un meccanismo di qualificazione anche per le stazioni appaltanti, al fine di ridurre l'eccessiva discrezionalità che l'attuale sistema riconosce a tali soggetti e sancire con chiarezza le responsabilità della stazione in ogni fase dell'appalto.

Pertanto, finché tale disposizione non sarà compiutamente realizzata, appare impraticabile anche la definizione ed attuazione del rating di impresa, considerando che i criteri su cui vengono calcolate le penalizzazioni a carico delle imprese potrebbero essere riconducibili anche a carenze della stazione appaltante stessa. Per tale ragione, la valutazione delle performance qualitative degli operatori dovrebbe essere

speculare ad una medesima procedura per la stazione appaltante, basata su identici indicatori, da cui possa emergere la performance della stazione, così da creare un sistema virtuoso di confronto e miglioramento di tutti i soggetti coinvolti nell'appalto.

Contenzioso

È necessario introdurre misure che consentano di ridurre i tempi di risoluzione delle controversie, soprattutto nella fase di realizzazione dell'opera, con l'obiettivo di limitare gli effetti negativi sulle tempistiche di esecuzione dei lavori.

In tale prospettiva, sarebbe utile promuovere anche il ricorso a sistemi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli in sede giurisdizionale.

Allo stesso modo, lo strumento del precontenzioso dovrebbe essere migliorato, imponendo all'ANAC di rispondere nel termine stabilito dei 30 giorni.

Oggi, infatti, le imprese che presentano istanza ad ANAC per contestare le interpretazioni, non sempre chiare, che le stazioni appaltanti forniscono sui termini della gara, sono costrette ad attese ben più lunghe, con un evidente dispendio di tempo e risorse a svantaggio tanto delle imprese quanto dei tempi di realizzazione delle opere.

Ulteriori proposte

L'applicazione del CCNL

L'applicazione del CCNL di settore deve diventare un requisito fondamentale per evitare fenomeni distorsivi in gara, derivanti proprio dall'utilizzo di contratti collettivi meno onerosi di quelli dell'edilizia.

Proponiamo quindi di introdurre l'obbligo di indicare, nei bandi di gara, il contratto collettivo nazionale e territoriale sottoscritto dalle associazioni datoriali e dei lavoratori più rappresentative sul piano nazionale, da applicare per l'esecuzione dei lavori oggetto dell'appalto. Il CCNL di riferimento dovrà quindi essere quello più strettamente connesso all'attività prevalente, che l'impresa svolgerà nell'ambito dell'appalto.

Il ritardo dei pagamenti

Ribadiamo, poi, con forza il nostro impegno per sancire il rispetto dei termini di pagamento previsti dalla normativa europea.

Anche il codice dovrebbe riaffermare che i pagamenti non devono superare i 30 giorni complessivi, decorrenti dalla maturazione del diritto dell'appaltatore, definendo con esattezza e rigore procedure e sanzioni. Ciò implica, pertanto, che il direttore dei lavori rilascia lo stato di avanzamento lavori

nell'ambito del termine dei suddetti 30 giorni e il responsabile unico del procedimento emette a sua volta il relativo certificato di pagamento. Allo stesso tempo, per ogni giorno di ritardo, devono scattare gli interessi di mora.

Infine, sarebbe utile introdurre l'obbligo di effettuare il SAL nei termini specificati nel contratto e, comunque, con cadenza non superiore a 60 giorni, prevedendo penali nei casi in cui questo termine non venga rispettato.

I Criteri minimi ambientali

È condivisibile l'obiettivo del Codice di migliorare e aumentare la compatibilità ambientale delle opere pubbliche, ma è necessario definire con chiarezza la normativa relativa ai criteri minimi ambientali (CAM).

Riteniamo, quindi, importante prevedere un periodo transitorio consentendo un'applicazione dei CAM graduale così che il mercato abbia il tempo di adeguarsi anche alla maggiore domanda di materiali e/o lavorazioni ecosostenibili.

Inoltre, i CAM non devono diventare un ulteriore criterio, a disposizione delle stazioni appaltanti, per assegnare premialità alle imprese o stabilire requisiti di accesso alle gare né possono rappresentare motivi di esclusione in fase di selezione, ulteriori rispetto a quelli previsti dalla SOA.