



Audizione di Federazione ANIE

Indagine conoscitiva sull'applicazione del Codice dei
Contratti pubblici.

Roma, 12 marzo 2019

Industria Elettrotecnica ed Elettronica Nazionale: Il contributo del settore al mercato degli Appalti

L'industria Elettrotecnica ed Elettronica nazionale – che Federazione ANIE rappresenta – è la seconda industria manifatturiera d'Europa.

Nel 2018 le imprese - con un fatturato aggregato di 78 Miliardi di Euro ed oltre 400.000 addetti – hanno investito in ricerca e innovazione oltre il 5% del fatturato, e hanno mantenuto una forte presenza sui maggiori mercati esteri.

I comparti dell'industria elettrotecnica ed elettronica forniscono soluzioni tecnologiche per il **mercato dell'Energia** (produzione di energia e infrastruttura) e dei **Trasporti** (trasporto ferroviario ed elettrificato) e **soluzioni impiantistiche per il settore delle Costruzioni** (cablaggio, impianti di sicurezza, impianti elevatori e scale mobili, impianti elettrici, impianti di illuminazione, trasmissione dati, automazione e domotica) che traguarderanno la digitalizzazione dell'Edificio destinato ad diventare il “nodo intelligente” di “città Intelligenti” (Smart City).

Industria Elettrotecnica ed Elettronica Nazionale: Il contributo del settore al mercato degli Appalti

L'Edificio moderno (Smart Building) sta diventando sempre meno prescindibile dalle tecnologie in esso contenute: non basta progettare correttamente l'involucro, serve progettare e dimensionare opportunamente gli impianti in esso esistenti.

Tutte queste valutazioni dovranno essere alla base anche di un codice degli appalti moderno.

Le imprese di Federazione ANIE – che operano nei diversi comparti sopra rappresentati – sono quindi i principali fornitori di tecnologie nell'ambito dei **Settori Speciali** - *Settori Speciali che negli ultimi anni hanno assunto, in termini di investimento, sempre maggior peso anche rispetto agli affidamenti tradizionali (attestandosi intorno al 45% del totale annuo)* - e sono le imprese che sempre di più avranno un ruolo fondamentale, in chiave di innovazione e crescita sostenibile, nell'ambito dei **Settori Ordinari**.

Riflessioni sul Codice a due anni dalla sua adozione

A due anni dall'entrata in vigore del Codice si è aperto un dibattito (anche parlamentare) sulla necessità di un ripensamento complessivo del nuovo impianto normativo oppure di una modifica puntuale volta ad eliminare alcune criticità operative riscontrate sul campo dagli operatori.

La Legge Delega in tema di appalti, presentata in parlamento, prevede un **riassetto della materia** che potrà avvenire - come si legge nel testo - **“adottando un nuovo Codice dei contratti pubblici in sostituzione di quello** di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 **ovvero modificandolo per quanto necessario”**.

Riflessioni sul Codice a due anni dalla sua adozione

Federazione ANIE ritiene che il Codice **non debba essere stravolto e completamente riscritto** ma crediamo necessario **dare attuazione alle disposizioni e agli aspetti più innovativi** (qualificazione delle imprese esecutori di lavori pubblici, la qualificazione delle stazioni appaltanti, le nuove procedure quali il partenariato per l'innovazione, e l'attenzione ai parametri di sostenibilità) ed **intervenire per modificare**, attraverso interventi normativi mirati, **quelle norme che hanno creato**, e continuano a creare, **dei problemi pratici** nella fase sia di partecipazione alle gare, che in fase di esecuzione dei contratti.

Semplificazione e certezza del diritto sono le aspettative rimaste in larga parte inevase.

Confermando, tuttavia, quanto sopra detto, è evidente che per far ciò non serve riscrivere il Codice ma è sufficiente modificarlo quanto è necessario, attuarlo adottando decreti e linee guida ancora non emanate e **prevedere l'adozione di un Regolamento che superi il sistema di soft law**.

Apprezziamo, quindi, che tra i criteri della delega sia stata prevista la possibile adozione di un Regolamento che, da un lato supera l'aspetto di incertezza normativa che si è venuto a creare e, nello stesso tempo, consentirebbe all'Autorità di svolgere in modo efficace la funzione di vigilanza e controllo che garantisce una rilevante deflazione del contenzioso.

Interventi urgenti sul Codice

DICHIARAZIONI IN GARA E ILLECITO PROFESSIONALE

- **Ridurre il numero di soggetti da verificare**

È opportuno modificare la norma riducendo il numero dei soggetti da verificare, circoscrivendo le verifiche in capo ai soli soggetti muniti di legale rappresentanza ed eliminando l'obbligo di verificare i soggetti muniti di poteri di vigilanza, direzione e controllo.

- **Individuare tassativamente le ipotesi di grave illecito professionale**

Per ragioni di maggior chiarezza e per rendere la disposizione coordinata con il resto dell'articolo 80 – che in tutte le altre parti individua le cause di esclusione in modo tassativo – sarebbe opportuno inserire un elenco inderogabile di fattispecie integranti il grave illecito professionale.

Interventi urgenti sul Codice

SUBAPPALTO

- **Aumento del limite**

È opportuno aumentare il limite fino al 40/50% ovvero calcolarlo solo con riferimento alla categoria prevalente.

- **Ridurre la percentuale di ribasso applicabile ai prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione**

Al fine di garantire un'esecuzione di qualità anche delle prestazioni affidate in subappalto il limite al ribasso rispetto al prezzo unitario di aggiudicazione, previsto dal Codice, dovrebbe essere preservato o reso ancora più stringente.

- **Eliminare l'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori**

L'indicazione di una terna non garantisce alcuna tutela circa il legittimo utilizzo dello strumento ma, al contrario, pone soltanto notevoli e incomprensibili criticità operative tanto nei settori ordinari, quanto nei settori speciali.

- **Eliminare la previsione per cui il subappaltatore può essere causa di esclusione per l'appaltatore**

- **Consentire l'autorizzazione del subappalto in caso di partecipazione alla gara dell'impresa**

- **Eliminare o chiarire le ipotesi di pagamento diretto**

Circoscrivere la possibilità di ricorso al pagamento diretto nelle sole ipotesi in cui tale circostanza sia prevista nel bando di gara ovvero chiarire le ipotesi previste nel Codice

Interventi urgenti sul Codice

AVVALIMENTO

- **Considerare sufficiente la dichiarazione unilaterale nel caso di avalimento infragruppo**

Nei casi di avalimento infragruppo l'obbligo dell'ausiliaria di mettere a disposizione dell'impresa concorrente le risorse necessarie per tutta la durata del contratto, è dovuto proprio al controllo direzionale societario tra capogruppo e partecipata.

SPECIFICHE TECNICHE

- **Trasferimento della proprietà intellettuale solo a titolo oneroso**

Qualora le specifiche tecniche prevedano il trasferimento dei diritti di proprietà intellettuale, deve essere precisato che questo non può che avvenire a titolo oneroso.

Interventi urgenti sul Codice

GARANZIE

- **Applicare la disciplina di cui agli art. 93, 103 e 104 anche nei settori speciali.**

Ciò al fine di ottenere un quadro normativo chiaro ed uniforme in entrambi i settori anche in considerazione del fatto che le esigenze di committenza ed operatori economici sul tema sono le stesse.

APPALTO INTEGRATO

- È opportuno preservare la deroga al generale divieto di appalto integrato nell'ipotesi in cui nell'appalto vi siano lavorazioni ad alto contenuto tecnologico in quanto, in dette ipotesi, la fase di progettazione è strettamente legata a quella di esecuzione.

RTI e CONSORZI

- Occorre rafforzare la previsione che consente la modifica soggettiva di RTI e Consorzi, attraverso la sostituzione del mandatario o del mandante, sia in fase di gara che in fase di esecuzione. In particolare occorre prevedere la sostituzione sia in caso di perdita dei requisiti di carattere generale, sia nelle ipotesi di perdita dei requisiti speciali o della SOA.

Le disposizioni del Codice da attuare

LA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE ESECUTRICI DI LAVORI PUBBLICI – IL SISTEMA SOA

Da mesi si attende il Decreto Ministeriale considerato che il testo delle Linee Guida è già stato adottato e sottoposte alla consultazione degli operatori. Il testo contiene tutti i principi fondamentali che vanno in tempi brevi affermati.

- Il primo principio è che, nell’ambito dei lavori pubblici, **l’esecuzione delle lavorazioni specialistiche deve essere posta in essere dai soggetti effettivamente qualificati per farlo.**
- **Revisione ponderata dell’elenco delle categorie** di lavorazioni per le quali è richiesta ad oggi la qualificazione obbligatoria (inserimento OS9 e OS27).
- Reintrodurre nell’elenco delle opere “per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica” (di cui al D.M. 248/216) quelle di cui alle categorie OS5, OS9 ed OS27. Al fine di consentire l’applicazione, anche per le suddette categorie, **dell’opportuna disciplina di cui all’art. 105, co.5 che prevede per le cd. SIOS un limite ancora più stringente per il ricorso al subappalto, consentendo la costituzione di un ATI.**

Le disposizioni del Codice da attuare

CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

Una delle maggiori novità del Codice, di derivazione europea, è il favore verso criteri di aggiudicazione diversi dal “prezzo più basso”, che diventa un criterio residuale applicabile nei casi di appalti di forniture e servizi relativi a “beni standardizzati” o “servizi ripetitivi”. Anche in questo caso servirebbe una migliore definizione di forniture e servizi “standardizzati” e “ripetitivi” rispetto a quella contenuta nelle linee guida ANAC sul tema (Linee guida n. 2).

La preferenza per il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa non può che essere accolta con favore dagli operatori economici non solo perché, in astratto, garantisce l’individuazione delle offerte qualitativamente migliori, ma anche perché è il criterio in grado di valorizzare meglio l’elemento tecnologico dell’offerta e intercettare le innovazioni.

L’utilizzo corretto di tale criterio non può prescindere dalla professionalizzazione e formazione delle stazioni appaltanti che, in mancanza delle competenze necessarie non solo non saranno in grado di individuare le offerte qualitativamente migliori, ma avranno inoltre difficoltà nella predisposizione di bandi di gara che sappiano tener conto di tutti gli aspetti rilevanti dell’offerta.

Interventi di lungo periodo

I SETTORI SPECIALI

Sarebbe interessante sperimentare il contrario.

Una “contaminazione al contrario” che preveda l’applicazione di alcune discipline attualmente tipiche dei settori speciali ai settori ordinari potrebbe essere un volano di innovazione per la Pubblica Amministrazione, trasferendo efficienza e flessibilità pur mantenendo i medesimi obiettivi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza.

Una prima sperimentazione di “contaminazione a contrario” potrebbe riguardare le regole sui sistemi di qualificazione prevedendo la possibilità di introdurre anche nei Settori Ordinari albi di qualificazione delle stazioni appaltanti con la possibilità di invitare alla gara solamente le imprese iscritte all’albo (dunque qualificate). Il Codice muove da un’ottica di centralizzazione rendendo ipotizzabile tale sperimentazione; centrali di committenza altamente qualificate e operanti su ampia scala ben potrebbero dotarsi di sistemi di qualificazione che, indubbiamente, permetterebbero un più agile e proficuo controllo degli operatori economici.

Interventi di lungo periodo

Lavorazioni tipiche dei Settori Speciali affidate nell'ambito di un unico appalto

Un'ulteriore riflessione riguarda il fatto che nei settori speciali non è inusuale che ai fini dell'iscrizione all'albo di qualificazione, o nel bando di gara, per la realizzazione delle lavorazioni tipiche di tali settori vengano richieste alle imprese particolari capacità tecniche ed in aggiunta a tali requisiti anche la SOA. Analogamente dovrebbe essere consentito alle stazioni appaltanti che operano nei settori ordinari, qualora esse affidino tali lavorazioni nell'ambito di un appalto complesso, di poter richiedere, oltre alla SOA, anche il possesso di ulteriori requisiti di capacità tecnica; requisiti che potrebbero anche essere mutuati dagli albi di qualificazione propri degli enti di riferimento del settore.

La richiesta in pratico è di consentire alle stazioni appaltanti la facoltà di richiedere requisiti ulteriori oltre alla SOA non solo nel caso oggi attualmente previsto ovvero quando i lavori superano i 20 milioni di Euro, ma anche in ipotesi – da bene definire – in cui si è in presenza di lavorazioni altamente specializzate per le quali si ritiene che gli esecutori debbano essere in possesso di particolari competenze tecniche e conoscenze e elevato sapere tecnologico.