



Ill.mo Presidente
On. li componenti
della Commissione lavori pubblici, comunicazioni
Senato della Repubblica

AUDIZIONE UNIONSOA
D.dl. n.1678 del 18/11/2014
Delega recepimento direttive appalti e concessioni

Roma, 23 febbraio 2015



Recepimento delle Direttive Europee

Note di proposta di riforma del Codice dei Contratti Pubblici

Sistema di qualificazione

Preliminarmente si intende ringraziare codesta Commissione per l'opportunità concessa alla nostra associazione di poter esprimere il proprio parere e presentare le proprie proposte volte al miglioramento della gestione degli appalti pubblici di lavori.

1. LA SITUAZIONE ATTUALE

Nella seduta plenaria del 15 gennaio 2014 il Parlamento Europeo ha approvato tre nuove direttive e, in particolare, la Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari.

La nuova direttiva costituisce il frutto di un lungo lavoro di studio, volto a fornire un nuovo assetto del settore, e per quanto ci riguarda, sostituisce la vigente direttiva 2004/18/CE per i settori ordinari.

Più in particolare, si rinvengono nella nuova disciplina comunitaria interventi mirati a:

- armonizzare la normativa con le valutazioni espresse in più occasioni dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea;
- adeguarsi alla modernità, attraverso la previsione della graduale obbligatorietà dei mezzi di comunicazione elettronici, dell'introduzione di un Documento di gara UE (utilizzabile dagli operatori economici che gareggiano fuori dei loro Stati) e di un sistema di banca-dati (E-Certis) che consenta di raccogliere i dati relativi al possesso dei requisiti di ordine generale e di ordine speciale;

Occorre in proposito rilevare come l'eccezionalità della crisi economica che il nostro Paese è costretto ad affrontare e le modifiche non coordinate ed inorganiche apportate, negli ultimi anni, al codice degli appalti, dimostrano la necessità di adeguare in maniera armonica – da un lato rispetto agli interessi dello Stato e dall'altro in funzione delle reali esigenze del mercato – le norme inerenti la qualificazione dei lavori pubblici, insostituibile istituto posto a presidio della qualità e della corretta esecuzione delle prestazioni, ed esempio di eccellenza a livello comunitario.

In premessa va sottolineato che in tema di qualificazione degli operatori economici la Direttiva Comunitaria non ha in alcun modo stravolto la precedente disciplina in materia, limitandosi spesso a confermare e precisare disposizioni già in precedenza presenti nell'ordinamento, in un'ottica di continuità. Emerge inoltre una netta tendenza a salvaguardare le capacità tecniche, professionali o artistiche che nella realtà italiana sono rappresentate soprattutto dalle piccole e medie imprese. L'art. 58 della suddetta direttiva disciplina i criteri di selezione ribadendo che questi devono riguardare:

- capacità economica e finanziaria;
- capacità tecnica e professionale.



I paragrafi 3 e 4 specificano che per provare tale capacità sarà necessario dimostrare fatturato minimo, rapporti tra attività e passività, nonché risorse umane e tecniche ed adeguata esperienza, nei singoli settori, per l'esecuzione dell'appalto secondo standard minimi.

Tali requisiti Comunitari, di fatto sono i profili cardine che presiedono all'attuale sistema di qualificazione ai sensi del DPR 207/10.

Per quanto riguarda i soggetti che attuano la qualificazione l'articolo 64, comma 1 della Direttiva, prescrive che gli Stati membri possano prevedere che la qualificazione venga effettuata mediante organismi di certificazione terzi, che nel caso Italiano sono le S.O.A. (società Organismo di Attestazione).

Pertanto, da quanto esaminato con riguardo alla nuova disciplina comunitaria in materia di qualificazione, e con specifico riferimento all'attuale sistema di qualificazione italiano, è possibile trarre una prima rilevante conclusione: la nuova disciplina non comporta alcuna significativa incidenza sul sistema italiano, la cui legittimità trova anzi conferma nelle previsioni del già menzionato art. 64 della Direttiva 2014/24, sostanzialmente corrispondenti a quelle dell'art. 52 della precedente Direttiva 2004/18.

Riteniamo, pertanto che l'attuale sistema italiano di qualificazione - con alcuni opportuni e necessari aggiornamenti - debba rappresentare una best practice che potrebbe essere esportata negli altri Paesi europei, che già oggi guardano con interesse al nostro sistema.

2. OSSERVAZIONI

L'attuale sistema di qualificazione, ove correttamente applicato e vigilato dall'Autorità indipendente, svolge indubbe funzioni anti corruttive, di spending review, di corretta allocazione delle risorse pubbliche e di implementazione della trasparenza amministrativa. Dal 2001, anno da cui è in vigore il nuovo sistema in sostituzione della qualificazione attraverso l'Albo Nazionale Costruttori, le imprese qualificate sono passate da oltre 60.000 a circa 31.000, come evidenziato in un recente studio Nomisma (allegato 1).

Riteniamo pertanto che, come già segnalato da altri soggetti Istituzionali nel corso di precedenti audizioni, ad oggi sia difficile pensare all'introduzione di sistemi di qualificazione alternativi alle SOA. La stessa ipotesi relativa alla qualificazione effettuata dalle Stazioni Appaltanti gara per gara, oltre alle notevoli difficoltà ad avviare un adeguato processo formativo delle risorse già in forza alla pubblica amministrazione, anche a causa dell'elevato numero delle imprese che partecipano alle gare, determinerebbe un considerevole allungamento dei tempi e dei costi delle singole aggiudicazioni.

Le seguenti proposte e considerazioni, quindi, perseguendo i principi di efficacia, trasparenza e semplificazione, vogliono essere una prima bozza del contributo che la nostra associazione vuole offrire alle Istituzioni impegnate nel recepimento delle Direttive e nella riscrittura del Codice dei Contratti Pubblici.



3. PROPOSTE MIGLIORATIVE PER IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE

Natura giuridica delle SOA

Premesso che l'art. 40, comma 3 dell'attuale Codice assegna alle SOA funzioni pubblicistiche, riteniamo che nella nuova stesura del codice andrebbe precisato, in linea con il recepimento delle direttive Europee, che le SOA svolgono un servizio di interesse economico generale anche ai sensi dell'art. 106 TFUE trattandosi di un servizio regolamentato, ma aperto al mercato, nel rispetto di talune condizioni.

Requisiti delle SOA

Al fine di rendere ancora più selettiva l'attività di qualificazione e definire in modo ancora più puntuale e rigoroso i compiti e le responsabilità delle Società organismi di Attestazione in ragione del loro ruolo di esercenti una pubblica funzione, si propone l'innalzamento dei parametri relativi all'organico minimo obbligatorio delle SOA, commisurando tale variazione al volume d'affari.

Dovrebbe inoltre essere definita l'adozione obbligatoria in capo alle SOA del sistema di qualità certificato ISO 9001-2008.

Accesso alle banche dati Nazionali

Al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi di sburocratizzazione delle procedure, sia nei confronti delle imprese che nei confronti della Pubblica Amministrazione, dovrebbe essere consentito alle SOA l'accesso a tutte le banche dati nazionali per verificare il possesso dei requisiti generali. Detta possibilità di accesso, giustificata dalla natura pubblicistica delle funzioni svolte dalle SOA, al pari degli ordini professionali e dei soggetti di cui all'art. 97 del D.lgs. 159/2011, oltre a consentire una razionalizzazione delle procedure applicate, permetterebbe un cambiamento sostanziale dell'attuale sistema attraverso lo spostamento della verifica del possesso e del mantenimento dei requisiti di ordine generale dell'impresa dalla Stazione Appaltante alla SOA.

E' immediatamente percepibile la grande sburocratizzazione e semplificazione che ne conseguirebbe - immediatamente e senza alcun onere per le casse dello Stato - avendo riguardo al fatto che attualmente le SOA richiedono ai Tribunali oltre 8.000 certificati al mese, determinando un inutile aggravio dell'attività dei Tribunali stessi.

Sarebbe quindi necessario prevedere la possibilità per le SOA di accedere a tutte le banche dati nazionali per l'acquisizione dei documenti necessari all'espletamento della propria attività, compresa la banca dati antimafia, modificando il Codice antimafia (D.lgs. 159/2011).

Attivazione del casellario lavori privati

Ancora oggi non esiste un casellario relativo ai "certificati lavori privati" utilizzati dalle SOA per l'attestazione degli Operatori Economici. Si ritiene quindi necessario, per un corretto svolgimento e controllo del sistema, procedere all'attivazione del casellario dei lavori privati prevedendo l'obbligo per le SOA, prima del rilascio dell'attestazione, di trasmettere a detto Casellario tutti i certificati



Audizione nell'ambito dell'esame del ddl n.1678/2014 (delega recepimento direttive appalti e concessioni)

muniti di conferma del committente e del relativo atto autorizzativo, così da alimentarlo e aggiornarlo costantemente. In tal modo detto strumento diventerà un importante elemento di garanzia e certezza del sistema al pari del Casellario delle imprese - anch'esso aggiornato esclusivamente dai dati forniti dalle SOA - e che in fase di gara verrebbe utilizzato dalle Stazioni appaltanti al fine di accertare il possesso dell'attestazione del singolo concorrente.

Requisiti generali degli Operatori Economici

Dovrebbe essere eliminata la prescrizione posta in capo agli Operatori Economici di produrre (quantomeno in fase di qualificazione) le auto-dichiarazioni ex dpr 445/2000 a comprova del possesso dei requisiti di carattere generale, in quanto gli Organismi di Attestazione, titolari di una funzione certificatoria di natura pubblicistica, verificano ed accertano nel dettaglio il possesso di ogni requisito indicato dalle norme, diversamente dalle Stazioni Appaltanti che invece provvedono a verificare il possesso dei requisiti solo in capo a taluni degli operatori economici partecipanti agli affidamenti, e si limitano per gli altri ad acquisire mere autocertificazioni.

Legittimando le SOA ad accedere a tutte le banche dati nazionali, unitamente a quanto proposto in ordine ad un possibile sviluppo del sistema di qualificazione, sarebbe possibile sollevare le imprese - anche in fase di partecipazione agli affidamenti - dall'onere della produzione praticamente continua, di documentazioni varie, rendendo dunque pleonastiche anche le autodichiarazioni delle imprese, spesso imprecise e all'origine di innumerevoli contenziosi.

Verrebbe meno, e dovrebbe quindi essere soppresso l'obbligo per il candidato o il concorrente ad una procedura di affidamento di attestare il possesso dei requisiti mediante dichiarazione sostitutiva (ex dpr 445/2000) , previsto oggi dal primo paragrafo del secondo comma dell'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici.

4. PROPOSTA DI SVILUPPO DEL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE

La proposta di Unionsoa prevede di trasferire tutte le attività di verifica dei requisiti di ordine generale, oggi espletati in fase di gara dalle Stazioni Appaltanti, al sistema di qualificazione attuato dalle SOA, attraverso un costante monitoraggio delle imprese qualificate e attribuendo alle Stazioni Appaltanti la sola valutazione delle offerte presentate dalle imprese. Pertanto il conseguimento dell'attestato di qualificazione e il suo mantenimento dovrebbero rappresentare il documento unico per la partecipazione alla gara.

Unionsoa ritiene che tale scelta possa comportare significativi vantaggi alla luce degli obiettivi qui di seguito elencati:

- snellire, semplificare e sburocratizzare;
- portare risparmi alla PA e alle imprese;
- portare maggiore efficienza;
- valutare criteri di selezione più aderenti alla realtà d'impresa (criteri reputazionali);
- individuare chiaramente ruoli e responsabilità;
- efficacia e trasparenza nella selezione delle imprese;
- garantire ai cittadini l'affidamento delle opere a soggetti qualificati per eseguirle e portarle a termine.



Audizione nell'ambito dell'esame del ddl n.1678/2014 (delega recepimento direttive appalti e concessioni)

Alla luce di tali principi si ritiene di individuare uno scenario in cui i vari attori debbano concentrare la loro attività sulle funzioni di seguito descritte, sotto il coordinamento e la vigilanza dell'Autorità di Controllo

Le STAZIONI APPALTANTI, in fase di gara, dovranno essere sollevate dal controllo dei requisiti di idoneità in quanto verificati e monitorati a monte dalle SOA e dovranno selezionare le imprese unicamente sulla base della proposta tecnico/commerciale delle stesse. Pertanto le Stazioni Appaltanti **non dovranno più** :

- verificare il mantenimento dei requisiti di carattere generale (art. 38 D.lgs 163/2006);
- verificare la coerenza della documentazione di tutti i partecipanti rispetto al bando di gara a comprova dei requisiti;
- verificare il possesso effettivo dei requisiti autodichiarati per il 10% dei partecipanti.

Le IMPRESE dovranno concentrare i loro sforzi sulla qualità, sulla correttezza e puntualità delle opere aggiudicate dando garanzie sul proprio operato e rispettando i tempi di esecuzione. Pertanto le imprese **non dovranno più**:

- fornire in fase di gara le autodichiarazioni relative al possesso dei requisiti di ordine generale;
- fornire, se necessario, alla Stazione Appaltante documentazione integrativa.

Le SOA, oltre al rilascio dell'attestazione con validità quinquennale e con revisione al terzo anno, dovrebbero verificare con cadenza quadrimestrale il mantenimento dei requisiti di carattere generale in capo alle imprese già qualificate. Pertanto le SOA:

- continueranno a rilasciare l'attestazione ogni cinque anni, ad effettuare una verifica intermedia ogni tre e, su richiesta dell'impresa o a seguito di specifiche segnalazioni, aggiorneranno l'attestazione;
- avranno accesso a tutte le banche dati pubbliche;
- effettueranno una attività di monitoraggio a scadenza periodica (quadrimestrale) sui requisiti generali delle imprese.

5. VANTAGGI DEL SISTEMA PROPOSTO

- procedure di gara più snelle ed efficienti e quindi semplificate;
- riduzione dei costi per le stazioni appaltanti che in gara non effettueranno più le verifiche dei requisiti di carattere generale sui concorrenti;
- controllo sistematico sul 100% delle imprese (oggi solo sul 10% dei partecipanti alle gare);
- riduzione dei costi per le imprese che – oltre all'offerta economico / tecnica – parteciperanno alla gara con la sola attestazione di qualificazione;
- riduzione degli errori delle imprese in fase di autodichiarazione dei requisiti di carattere generale con conseguente riduzione dei casi di presunte false dichiarazioni;
- riduzione dei contenziosi in fase di gara generati dalla verifica dei requisiti di carattere generale;
- chiarezza dei ruoli, delle competenze e delle responsabilità



Audizione nell'ambito dell'esame del ddl n.1678/2014 (delega recepimento direttive appalti e concessioni)

Le proposte contenute in questo documento si stima prudenzialmente possano portare per le imprese un minor costo annuo di oltre 150 milioni di Euro e per la Pubblica Amministrazione di oltre 70 milioni di Euro, stimato su un numero di 19.000 gare annue e di cui si allega studio Nomisma (allegato 2).

Si sono inoltre valutate le situazioni di contenzioso, che ad oggi hanno una potenzialità di circa 1,5 milioni, mentre con il nuovo sistema si ridurrebbero notevolmente.

6. ULTERIORI PROPOSTE DA APPROFONDIRE

Elementi premianti per gli Operatori Economici (Requisiti reputazionali)

Si dovrebbe prevedere l'attivazione di un nuovo meccanismo premiante col fine di incentivare l'operatore economico a fornire prestazioni di qualità per raggiungere standard di qualificazione più elevati e poter quindi competere all'aggiudicazione di affidamenti di valore crescente.

Già nell'attuale formulazione l'art. 80 del DPR 207/2010 prevede la possibilità di beneficiare di un meccanismo premiale di accrescimento dei requisiti di carattere speciale utili alla qualificazione (fatturato, lavori eseguiti e lavori c.d. di punta) qualora l'impresa dimostri di possedere, oltre alla certificazione del sistema di qualità, alcuni requisiti ed indici economico finanziari.

Accanto al meccanismo premiale di accrescimento descritto, dovrebbe essere introdotto un ulteriore indice di affidabilità dell'impresa.

Tale indice di affidabilità potrebbe rappresentare la concreta possibilità di evidenziare le reali capacità esecutive e il corretto comportamento dell'impresa con una **valutazione dinamica** riferita a:

- storicità (l'esperienza professionale della direzione tecnica e dello staff tecnico nonché ulteriori requisiti in grado di valorizzare la reale capacità esecutiva attuale della impresa);
- valutazione di criteri reputazionali;
- dotazione corrente di attrezzatura;
- personale;
- patrimonializzazione dell'impresa.

Gli elementi di reputazionalità potranno essere sottoposti a fluttuazione anche attraverso la valutazione del rispetto della corretta esecuzione dei lavori appaltati ed il rispetto delle tempistiche previste riferito ai lavori ultimati per il periodo di validità della attestazione (triennio); tale fluttuazione sarà influenzata dalle segnalazioni di "demerito" per le imprese che non rispettano i tempi e non svolgono correttamente l'opera.

Eventuali sospensioni dell'attestazione potrebbero incidere sugli elementi premianti.

Revisione dei requisiti speciali di qualificazione degli Operatori Economici

Si ritiene necessario procedere, alla luce dell'esperienza maturata, ad una revisione dei parametri dei "requisiti di ordine speciale" (art. 79 dpr 207/2010) al fine di renderli oìù adeguati alla mutata realtà operativa. In particolare si auspica un confronto tra le varie componenti del sistema.



Estensione del sistema di qualificazione a servizi e forniture

La normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici con la direttiva 24 intende coprire tutte le forme di esborsi di fondi pubblici rivolte all'acquisizione di lavori, forniture o prestazioni di servizi, così come indicato all'art. 1 "oggetto e ambito di applicazione".

Considerata, quindi, l'indifferibile e condivisa necessità di introdurre anche nei servizi e forniture un sistema di qualificazione non come concepito attualmente, ovvero "gara per gara", basato sulla verifica del possesso dei requisiti delle singole imprese partecipanti da parte delle stazioni appaltanti, ma preventivo e continuativo così come appunto previsto per gli appalti di lavori pubblici. Pertanto, si ritiene di poter proporre che tale sistema di qualificazione venga affidato alle SOA, valorizzando e ottimizzando l'esperienza e le professionalità maturate dalle stesse nel corso degli ultimi 15 anni.

7. CONCLUSIONI

Consapevole che le proposte indicate nelle pagine precedenti necessitano di un approfondimento tecnico-applicativo, Unionsoa si dichiara fin d'ora disponibile a mettere a disposizione le proprie competenze e le esperienze maturate al fine di offrire il proprio contributo per l'ottimizzazione delle attività del settore.
