



FEDERAZIONE NAZIONALE
IMPRESE ELETTROTECNICHE
ED ELETTRONICHE



CONFINDUSTRIA

DAL 1945 IL VALORE DELL'INNOVAZIONE

Audizione di Federazione ANIE

sul testo del Disegno di Legge n. 1678 recante la delega al Governo per il recepimento delle Direttive in materia di Appalti e Concessioni

**Commissione VIII del Senato della Repubblica
(lavori pubblici, comunicazioni)**

Roma, 3 marzo 2015

Audizione di Federazione ANIE presso la VIII Commissione del Senato della Repubblica (Lavori Pubblici) sul testo del Disegno di Legge n. 1678 -Delega al Governo per l'attuazione della Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e della Direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Gentile Presidente
e componenti della Commissione,

ringraziamo per l'opportunità offertaci di portare oggi il contributo dell'**industria elettrotecnica ed elettronica** – rappresentata da Federazione ANIE – su un tema di estremo interesse per la crescita di interi settori produttivi del Paese.

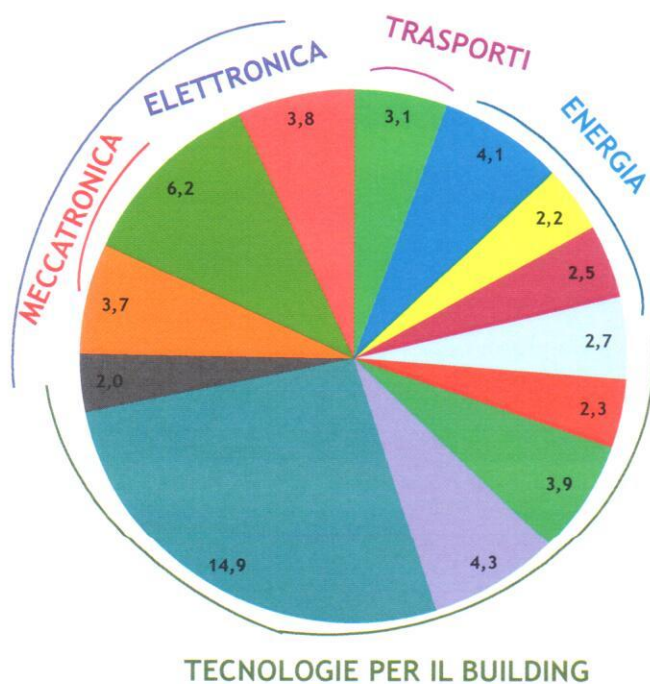
L'industria elettrotecnica ed elettronica nazionale - con 60 miliardi di fatturato aggregato e oltre 410.000 addetti - è la seconda industria manifatturiera in Europa e rappresenta i comparti più tecnologicamente avanzati del Paese (*definiti da OCSE – che ha come parametro l'incidenza sul fatturato della spesa in ricerca e sviluppo - comparti ad Alta e Medio Alta tecnologia*), con una forte vocazione all'innovazione.

Le imprese del settore investono mediamente ogni anno oltre il 5% del proprio fatturato in ricerca e innovazione (contro la media del manifatturiero che non raggiunge l'1%).

Il tessuto imprenditoriale è costituito da grandi aziende multinazionali leader sul mercato mondiale e da un nutrito sistema di piccole, ma soprattutto medie, aziende che costituiscono le **eccellenze nazionali del *made in Italy* delle tecnologie**.

La filiera nazionale è in grado di fornire soluzioni e tecnologie all'avanguardia per la produzione di energia (generazione alternativa diffusa) e per le infrastrutture energetiche (Rete nazionale di Trasmissione e rete di distribuzione di energia elettrica), per il trasporto ferroviario ed elettrificato (trasporti ferroviari, tramviari e auto elettrica) e per l'edilizia residenziale e non residenziale (con soluzioni innovative nell'impiantistica evoluta che vanno verso lo "smart building" e la "smart city").

Di seguito i comparti con riferimento ai mercati finali:



- Trasporti ferroviari ed elettrificati
- Produzione energia (fonti tradizionali e fotovoltaico)
- Trasmissione energia
- Distribuzione energia
- Cavi
- Ascensori e Scale mobili
- Illuminazione
- Componenti e Sistemi per impianti
- Apparecchi domestici e professionali
- Sicurezza e Automazione edifici
- Automazione industriale manifatturiera e di processo
- Sistemi di Trasmissione Movimento e Potenza
- Componenti elettronici

Fonte: Centro Studi ANIE

1. Premessa

Il recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti pubblici (nei settori ordinari e speciali), e della nuova direttiva in materia di concessioni, costituisce un'occasione unica per il Parlamento e per il Governo per una **completa riscrittura del Codice dei Contratti Pubblici in chiave moderna**.

Riscrivere il Codice in chiave moderna significa attuare un'importante opera di riduzione delle norme ma, soprattutto, una coraggiosa **riduzione degli oneri documentali** in capo alle imprese, che ne scoraggiano la partecipazione agli appalti pubblici e ne impediscono la competitività.

Riscrivere il Codice in chiave moderna significa rivedere le norme sulla qualificazione delle imprese, sulla valutazione delle offerte e sull'esecuzione dei contratti, prevedendo nelle tre diverse fasi meccanismi che tengano conto del ruolo sempre crescente dell'**innovazione tecnologica** nelle costruzioni e nella fornitura di beni e servizi.

Un codice moderno deve andare, quindi, nella duplice direzione, da un lato, di **semplificare le procedure e gli oneri documentali in sede di gara**, e dall'altro, di **riconoscere il ruolo che ha assunto negli ultimi anni l'innovazione tecnologica** all'interno delle costruzioni, delle grandi infrastrutture e degli appalti di fornitura e servizi.

Con riguardo alle costruzioni, in particolare, negli ultimi anni la riflessione sul futuro dello spazio urbano ha guardato oltre le tradizionali tematiche dell'urbanizzazione e della progettazione architettonica per concentrarsi sempre di più su aspetti legati **alla qualità della vita** (sostenibilità ambientale e sociale) e **alla fruizione dei servizi**.

Gli edifici del futuro (residenziali e non residenziali) sono destinati a diventare i "nodi intelligenti" di "città intelligenti" (*smart city*). Si sente parlare molto, oggi, di *Smart City* ma non ne esiste una definizione univoca e tuttavia il comune denominatore di ogni definizione proposta è il **concetto di vivibilità**: tanto più un ambiente urbano è **vivibile** tanto più è **smart**.

Il ripensamento in atto sul futuro delle città ha preso avvio ed è reso possibile proprio grazie alle *nuove opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica*. Solo l'apporto delle tecnologie consentirà, infatti, di ridefinire lo spazio urbano secondo criteri innovativi, con notevoli benefici per tutti (cittadini, imprese, amministrazioni).

E' evidente, quindi, la necessità di avere un ***sistema di regole sugli appalti in grado di valorizzare la qualità e l'innovazione di prodotto e di processo in tutte le fasi di gara***.

Occorrerà, quindi, rivedere l'attuale *sistema di qualificazione nei lavori* (con una revisione profonda delle categorie per renderle più vicine ad un mercato in completa evoluzione), occorrerà rivedere il sistema di valutazione delle offerte (favorendo l'adozione di meccanismi *premianti della qualità e della innovazione delle soluzioni proposte*) e occorrerà, infine, rendere effettivamente applicabili gli istituti introdotti dalle nuove direttive come il ***partnership per l'innovazione, il dialogo competitivo, in parte modificato, e le forme di consultazioni preliminari del mercato***.

Alla luce di quanto sopra esposto ANIE condivide l'attribuzione di una delega ampia – come prevista all'art. 1, 1 comma lett. b) del disegno di legge – per la compilazione di un **unico testo denominato "Codice degli appalti e delle concessioni"** e auspica che, già in questa sede, si possa esprimere un chiaro indirizzo al Governo verso la redazione di un ***"testo con pochi articoli, semplice e moderno che prediliga un nuovo approccio sostanzialista e non formalista nelle procedure di affidamento delle commesse pubbliche e che tenga conto dei principi di qualità e innovazione, anche con l'individuazione di nuovi modelli di business, e rafforzi i criteri di sostenibilità ambientale e sociale negli affidamenti pubblici di forniture e servizi come nella realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture strategiche per il Paese"***.

Fatta questa premessa ci soffermeremo di seguito su due aspetti : da un lato (parte I) sull' *innovazione tecnologica negli appalti* con alcune considerazioni sull'evoluzione del mercato delle costruzioni, dall'altro (parte II) sul grande tema della *semplificazione* con proposte volte a rafforzare, nei criteri di delega, il bisogno delle imprese di avere *meno oneri* per la partecipazione alle gare.

Parte I – Innovazione e Sostenibilità Ambientale e Sociale negli Appalti Pubblici

2. Alcune considerazioni sull'evoluzione del mercato delle costruzioni e delle infrastrutture strategiche.

2.1 Smart city

Come detto nell'introduzione, negli ultimi anni la riflessione sul futuro dello spazio urbano ha guardato oltre le tradizionali tematiche dell'urbanizzazione e della progettazione architettonica e si è concentrata su aspetti innovativi legati in particolare alla **qualità della vita** e alla **fruizione dei servizi nel territorio**.

La riflessione in corso, che abbraccia aspetti estremamente variegati - dalla sicurezza alla mobilità, dalla conservazione del patrimonio urbanistico storico ai servizi di pubblica utilità - è riassumibile in un solo concetto, quello delle "città intelligenti".

Il concetto di "**città intelligenti**" è stato inizialmente introdotto in sede comunitaria nell'ambito degli obiettivi di politica energetica contenuti nel *SET Plan* e della ridefinizione delle reti infrastrutturali elettriche.

E' stato, però, presto chiaro che si trattava di un concetto ben più ampio e pervasivo che toccava ambiti diversi.

Molteplici sono, infatti, gli aspetti sui quali è possibile intervenire all'interno del territorio urbano per renderlo più sostenibile, vivibile e fruibile da tutti i cittadini.

In particolare, sono stati identificati **quattro principali ambiti** su cui potranno evolversi le *smart city*:

- **energia e sostenibilità ambientale:** dal ripensamento delle reti infrastrutturali elettriche e dalla diffusione delle fonti di generazione alternative al risparmio energetico negli edifici, alla gestione dello

smaltimento rifiuti e dei servizi municipali di rete come l'illuminazione pubblica;

- **trasporti:** dalla diffusione di mezzi privati a basso impatto ambientale come l'auto elettrica alle soluzioni avanzate di infomobilità;
- **comunicazioni:** dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione alla convergenza e interconnessione dei servizi grazie all'impiego dell'ICT (Data Analysis, Internet of Things e Open Data);
- **sicurezza:** dall'utilizzo di tecnologie avanzate per la conservazione e il miglioramento dell'accessibilità del patrimonio immobiliare esistente alla sicurezza di persone e cose nei luoghi pubblici e privati.

Le tecnologie sono il comune denominatore dello sviluppo in ognuno di questi quattro ambiti. Senza una adeguata infrastruttura tecnologica la costruzione delle città del futuro non potrà essere né progettata né tanto meno in concreto realizzata.

Le soluzioni per l'automazione delle infrastrutture, per la gestione ed il controllo delle reti, le piattaforme integrate per il traffico e la mobilità sono parte fondamentale del processo di innovazione nel modo di organizzare e gestire le città e i territori.

Nodo cruciale è la **trasformazione delle strutture urbane già esistenti**, ipotizzando interventi meno invasivi e costosi (riqualificazione).

In questo scenario diventa quindi essenziale che Amministrazioni e imprese dialoghino per identificare nuovi modelli di business che consentano di investire in maniera efficace e sostenibile, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei cittadini e di risparmiare risorse pubbliche.

Una riscrittura delle norme sugli appalti che tenga conto dei cambiamenti in atto deve quindi declinare i concetti di sostenibilità ambientale e sociale ed essere in grado di valorizzarli e valutarli.

PROPOSTE sul criterio di delega previsto all'art. 1, comma 1, lettera h)

Alla luce di quanto sopra detto, riteniamo necessario un espresso richiamo nel criterio di delega (art.1, 1 comma lett.i) alle nuove procedure introdotte dal legislatore comunitario, come il **partenariato per l'innovazione** (strumento per l'acquisizione di prodotti, servizi e lavori, non comunemente reperibili sul mercato, che richiedono attività preliminare di ricerca e sviluppo).

Occorre, infatti, consentire alle amministrazioni di valorizzare le soluzioni innovative che la nostra industria è in grado di esprimere.

Analogamente, in fase di recepimento si deve intervenire sulla semplificazione procedimentale del *Project Financing*, prevedere forme di consultazione preliminare del mercato e consentire alle amministrazioni di ricorrere alla procedura negoziata anche nel caso di appalti aggiudicati nei settori ordinari quando ciò sia più funzionale al tipo di appalto che si vuol affidare, senza timori di restringere la concorrenza o ledere la trasparenza, ma attribuendo alla amministrazione quella flessibilità riconosciuta dal legislatore comunitario nelle nuove direttive, flessibilità da utilizzare in modo competente e responsabile.

PROPOSTE sul criterio di delega previsto all'art. 1, comma 1, lettera g)

Proprio in virtù della maggiore flessibilità riconosciuta alle stazioni appaltanti, riteniamo che la logica sottesa al criterio volto alla centralizzazione delle stazioni appaltanti deve rispondere non solo ad una razionalizzazione della spesa (art. 1 lett. g), ma anche ad una **maggiore capacità delle stazioni appaltanti di spendere meglio**.

Si auspica, quindi, un espresso richiamo nel criterio di delega alla **formazione delle stazioni appaltanti (una volta centralizzate)**, aumentando la loro competenza tecnica e conoscenza del mercato, dimostrando capacità di scelta della procedura di gara migliore secondo la natura dell'appalto, capacità di valutazione delle offerte tenendo conto non solo del prezzo ma anche della qualità dei prodotti offerti e del grado di innovazione prodotta ed, infine, capacità di istituire e gestire sistemi di "vendor rating" per valutare l'esecuzione del contratto da parte dei fornitori o appaltatori.

In altri termini, la centralizzazione delle committenze si può accettare a condizione che si abbiano stazioni appaltanti fortemente competenti e responsabili, che siano in grado di scegliere sul mercato la migliore soluzione (e non solo il miglior prezzo) e di valorizzare la competitività delle imprese.

Alcune osservazioni sui criteri di aggiudicazione

La discrezionalità in capo alle stazioni appaltanti di scegliere tra il “criterio del prezzo più basso” o il “criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa” di fatto si è tradotta, in passato, nel ricorso al criterio del prezzo più basso anche nei casi di appalti complessi o di forniture o servizi non standardizzati.

Le nuove direttive attuano un cambio di prospettiva: si passa dal mero confronto sul prezzo al confronto sugli elementi dell’offerta che la rendono effettivamente la “più economicamente vantaggiosa” per l’amministrazione pubblica.

Questo cambio di prospettiva è essenziale in quanto la pervasività della tecnologia nelle moderne costruzioni o negli interventi di riqualificazione urbana o industriale, analogamente alle forniture di prodotti tecnologici rendono determinante privilegiare negli appalti pubblici il ricorso al criterio della “offerta economicamente più vantaggiosa” e ad introdurre, nell’ambito della valutazione dell’offerta una valutazione del **c.d. costo del ciclo di vita del prodotto** come previsto dalle direttive.

Il **costo del ciclo di vita del prodotto** rappresenta uno degli strumenti fondamentali per l’attuazione di una Politica Integrata dei Prodotti.

Si tratta di metodo oggettivo di valutazione e quantificazione dei carichi energetici ed ambientali e degli impatti potenziali associati ad un prodotto/processo/attività lungo l’intero ciclo di vita, dall’acquisizione delle

materie prime al fine vita, per arrivare al recupero come nuovo prodotto (“dalla Culla alla Culla”).

La rilevanza di tale tecnica risiede principalmente nel suo approccio innovativo che consiste nel valutare tutte le fasi di un processo produttivo come correlate e dipendenti.

Tra gli strumenti nati per la valutazione di sistemi industriali, l’analisi del ciclo di vita ha assunto un ruolo preminente ed è ormai ampiamente attuata sia a livello europeo che internazionale.

Ridurre l’impatto ambientale di un prodotto in tutte le fasi della sua vita non solo comporta risparmi, ma contribuisce allo sviluppo sostenibile, principio di rilevanza primaria nelle politiche dell’UE.

PROPOSTA

In sede di recepimento deve essere quindi chiarito che, nel caso di forniture e servizi, il criterio generale da utilizzare è quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa, mentre il criterio del prezzo più basso è un criterio residuale, idoneo solo per ipotesi di acquisizione di beni seriali e ripetitivi.

A tale proposito appare opportuno precisare, in sede di recepimento, per quali tipologie di appalti di forniture o di servizi si possa procedere con l’aggiudicazione utilizzando il criterio del prezzo più basso.

In sede di recepimento dovrebbe essere previsto, inoltre, che la stazione appaltante debba espressamente motivare la scelta del criterio di aggiudicazione, unitamente al fatto che la scelta di un criterio di aggiudicazione non idoneo rileverà ai fini dell’individuazione dell’elemento soggettivo della colpa, in caso di situazioni patologiche che dovessero verificarsi nella fase di esecuzione dell’appalto.

Del resto, la buona realizzazione di un’opera, di un servizio o della prestazione di una fornitura dipende anche, se non maggiormente, da un’adeguata selezione svolta con il criterio di aggiudicazione più idoneo.

Quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa è il criterio che indubbiamente valorizza nel modo più efficace *l’innovazione tecnologica, consentendo di acquisire direttamente dal mercato – anche attraverso varianti e migliorie - le soluzioni tecnologiche più avanzate.*

Nei settori altamente specialistici, infatti, il criterio del prezzo più basso non consente un vero risparmio perché l'utilizzo dello stesso si risolve, in definitiva, in una "guerra al ribasso", a scapito della serietà economica dell'offerta e della qualità tecnologica dei prodotti.

2.2 Riqualificazione edilizia e *Smart Building*

Di seguito vorremo condividere alcune considerazioni **sull'Edificio** prima di formulare le nostre proposte sul tema dibattutissimo della qualificazione delle imprese nel settore dei lavori pubblici.

L'edificio moderno è un oggetto sempre più complesso al cui interno si integrano diverse tecnologie.

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una maturazione esponenziale e non lineare delle tecnologie, simile a quello che è avvenuto per la telefonia mobile: originariamente si pensava che difficilmente si sarebbe arrivati al punto in cui ognuno avrebbe avuto un telefono cellulare personale, oggi siamo andati anche oltre in tempi molto più rapidi di quelli stimati.

Succederà così anche per gli edifici.

L'ossatura tecnologica di un edificio, qualunque esso sia, pubblico o privato, nuovo o ristrutturato, deve essere un sistema integrato, capace di fornire agli utenti (persone che ci abitano o lavorano) condizioni di fruizione ottimali e sostenibili di tutte le funzioni e i servizi disponibili.

Gli impianti e i sistemi che afferiscono ad un edificio sono numerosi ed in continua evoluzione (*si pensi ad esempio all'impianto elettrico e di termoregolazione, cablaggio, distribuzione energia, antifurto, sistema antincendio, rete dati, raffrescamento, sistema per il recupero del ciclo chiuso delle acque, ascensori, elettrodomestici, illuminazione, energie rinnovabili,*

stoccaggio energia) e le diverse componenti tecnologiche devono rispondere ad un progetto unico ed onnicomprensivo per l'infrastruttura tecnologica.

E quindi occorre parlare di "sistema integrato" e appaltare le opere pubbliche tenendo presente questi nuovi concetti.

Un altro aspetto da considerare è il contributo che può portare la componente tecnologica in termini di risparmio energetico considerato che gli edifici consumano oltre il 40% di tutta l'energia elettrica prodotta.

Per questo motivo la legislazione a livello europeo e nazionale dedica particolare attenzione all'efficienza energetica degli edifici (*la Direttiva efficienza energetica degli edifici*) richiedendo performance sempre più spinte a quest'ultimi, sia in fase di nuova costruzione sia di rinnovo.

Il comportamento energetico del complesso edificio-impianto si sta studiando sempre più in modo capillare: non basta progettare correttamente l'involucro ma serve ancora più dimensionare opportunamente l'impianto.

L'attenzione crescente verso la riduzione dei consumi ha portato a rivedere il ruolo delle tecnologie all'interno degli edifici: gli impianti ora vengono studiati attentamente per seguire sia i carichi prodotti dalle utenze sia le sollecitazioni termiche. La riprova di questo fatto è che si sta passando dalle valutazioni di tipo stazionario a quelle di tipo dinamico dove le variazioni sono su base oraria e all'interno delle quali si tiene conto non solo del contenitore ma anche di ciò che contiene (ovvero gli impianti di climatizzazione, di trattamento dell'aria, l'illuminazione e gli elettrodomestici).

In questo scenario, quindi, in sede di recepimento occorre rivedere il sistema unico di qualificazione riconoscendo un ruolo all'integrazione delle tecnologie nelle costruzioni e contestualmente incentivando la maggiore penetrazione di prodotti e sistemi più performanti energeticamente.

PROPOSTE sul criterio di delega previsto all'art. 1, comma 1, lett. i).

In particolare, con riguardo **alla revisione del sistema unico di qualificazione attualmente esistente per i lavori pubblici (SOA)** occorre rafforzare quanto previsto nel criterio di delega (art. 1, 1 comma lett. i) con un richiamo espresso – non solo ai criteri reputazionali – ma anche alla capacità tecnica, alla specializzazione tecnica delle lavorazioni e alla innovazione tecnologica espressa dalle imprese.

Si chiede, quindi, al legislatore delegato di mettere mano ad una **“revisione del sistema di qualificazione degli operatori economici che tenga conto del ruolo sempre crescente dell’integrazione tecnologica nelle costruzioni e della specializzazione di molte lavorazioni”** (art. 1 lett. i).

E’ evidente che parliamo di imprese che sono iscritte negli albi degli enti che operano nei settori speciali, e che hanno ottenuto la qualificazione nelle categorie di lavorazioni specialistiche e super specialistiche proprie del sistema SOA. Sono imprese che si sono organizzate e strutturate con personale competente e altamente formato, che investono molto sulla formazione continua del personale, che investono molto sui processi produttivi per migliorare le prestazioni degli impianti e dei sistemi tecnologici.

Per tali ragioni riteniamo che, pur dovendosi rivedere l’attuale sistema unico di qualificazione, occorra salvaguardare il principio, che da sempre permea tutto il sistema, secondo cui chi esegue le prestazioni oggetto di affidamento deve essere adeguatamente specializzato in tale attività. E ciò è ancora più importante oggi in considerazione dell’evoluzione verso il sistema integrato di cui si è detto.

Analogamente, in sede di recepimento, dovrà essere confermato il principio che l’affidatario qualificato nella categoria prevalente non possa realizzare lavorazioni appartenenti a categorie diverse se privo della adeguata qualificazione, con la conseguenza quindi di dover affidare i lavori in subappalto o ad un mandante in ATI, riconoscendo la facoltà delle stazioni appaltanti di richiedere la partecipazione in ATI, indipendentemente dal valore della lavorazione, quando questa richieda una particolare capacità tecnica e specializzazione.

Sempre in sede di recepimento occorre prevedere che, in caso di lavorazioni specialistiche relative ad attività tipiche e funzionali agli scopi della committenza che opera nei settori speciali, il requisito necessario e sufficiente per poter partecipare ai bandi di gara è l’iscrizione agli Albi di tali Enti e solo ove l’Ente non abbia un Albo di riferimento debba indicare nel bando ulteriori requisiti di capacità e specializzazione necessari alla realizzazione dell’appalto oggetto della gara.

II Parte – La semplificazione degli oneri documentali, il divieto di *gold plating* e maggiore accesso alle gare per le PMI.

II. 1) La semplificazione degli oneri documentali e delle procedure di verifica.

Passando ora al grande tema della semplificazione riteniamo che debba costituire obiettivo primario del legislatore delegato quanto previsto **dall'art. 1, comma 1 lett. f)** con riguardo alla “ *Riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti*”.

La “**semplificazione burocratica**” nelle procedure di gara resta, infatti la grande vera scommessa del nostro Paese.

Nonostante i diversi tentativi fatti, con diverse disposizioni di legge che si sono susseguite nel tempo, il sistema resta ancora oggi gravato da troppi oneri burocratici che si traducono in costi per le imprese ed inefficienza del sistema nel suo complesso.

La stessa Autorità è intervenuta in passato (atto di segnalazione n. 1/2012 “*Misure per la riduzione dei costi amministrativi negli appalti pubblici*”) per misurare gli oneri amministrativi riferiti all'insieme delle piccole e medie imprese (da 5 a 249 addetti), stimati in un 1 miliardo e duecento milioni (riferibili agli adempimenti connessi alla documentazione da allegare in sede di presentazione delle offerte e alle domande di partecipazione).

Dalla stessa indagine era emerso, inoltre, che le imprese partecipano mediamente a quasi 30 gare l'anno e per ben 30 volte devono ripresentare identica documentazione. Dato questo confermato dalle nostre imprese associate, che peraltro evidenziano un ulteriore problema di comportamenti difforni da amministrazione ad amministrazione.

Una soluzione al problema era stata individuata nell'utilizzo della **Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici** (sistema AVCPASS) che dovrebbe, appunto, laddove funzionasse correttamente e in modo efficiente, permettere di **centralizzare il processo di controllo dei requisiti**, consentendo una verifica in tempo reale delle informazioni relative al possesso dei requisiti.

Ma attualmente si rileva che, nonostante siano numerose le gare nei settori ordinari che vedono l'utilizzo del sistema Avcpass, quest'ultimo presenta ancora significative difficoltà di funzionamento, complicando ulteriormente la procedura sia per le imprese che per le amministrazioni.

Senza considerare gli interventi recenti in tema, ad esempio, di documentazione antimafia che - rinviando alla attivazione di una Banca Dati Nazionale Unica - hanno avuto come effetto immediato solo quello di creare ulteriori appesantimenti burocratici e di allungare i tempi di sottoscrizione dei contratti a seguito dei tempi della Prefettura nel rilascio dei certificati.

PROPOSTE al criterio di delega previsto all'art.1, comma 1, lett. f)

Per quanto sopra detto è auspicabile che in sede di recepimento delle direttive venga data completa effettività al **Documento di gara unico europeo**, che consiste in un'autodichiarazione aggiornata come prova documentale preliminare, in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi, in cui si conferma che l'operatore economico in questione soddisfa tutta una serie di requisiti.

Considerato, inoltre, che si sono riscontrati in passato comportamenti di stazioni appaltanti che hanno richiesto certificati anche laddove non previsto dalla legge, si dovrebbero prevedere forme di vigilanza, da parte della stessa Autorità, sul rispetto della semplificazione degli oneri documentali, immaginando un regime sanzionatorio nei confronti delle amministrazioni inadempienti nel rilascio dei documenti e nei confronti dei committenti che non si attivano per l'acquisizione d'ufficio dei documenti.

Gli adempimenti formali nelle gare.

Un altro aspetto che scoraggia in particolar modo le PMI e le *start-up* dalla partecipazione alle gare d'appalto pubbliche consiste nel rigore formale che ancora oggi caratterizza gli appalti, nonostante le "aperture" verso un approccio più sostanzialista manifestate di recente anche dall'autorevole Consiglio di Stato. L'auspicio è, quindi, che in sede di recepimento si riducano gli adempimenti formali non strettamente necessari.

E' noto, infatti, – ed è stato espresso anche nell'audizione tenuta sul tema dal Presidente del Consiglio di Stato – che la gran parte dei giudizi amministrativi (oltre mille) riguardano questioni attinenti l'art. 38 del Codice dei Contratti il quale impone ai partecipanti di corredare le loro offerte con una serie di dichiarazioni e certificati comprovanti i requisiti richiesti per partecipare.

Il problema non è solo il numero – che nel tempo, peraltro, si è fatto sempre più alto a seguito di alcuni interventi normativi – ma l'obbligatorietà degli stessi documenti pena l'esclusione dalla procedura di gara, con la conseguenza che qualsiasi manchevolezza o irregolarità può condurre all'esclusione anche di un concorrente in possesso del requisito (ma che non lo ha provato) e potenzialmente in grado di esprimere un'offerta conveniente per l'amministrazione.

Né si può considerare risolutivo lo sforzo fatto dal legislatore che è intervenuto in materia dapprima prevedendo **all'art. 46, comma 1-bis, del d.lgs. 163/2006 la c.d. tassatività delle cause di esclusione** e da ultimo con il **d.l. 90/2014**, introducendo la distinzione **tra violazioni essenziali e non essenziali**, in buona sintesi sostituendo **all'effetto esclusivo un effetto sanzionatorio**.

PROPOSTA

La comminazione di una sanzione, prevista dall'attuale art. 38 comma *2-bis*, si risolve soltanto in un aggravio oggettivo economico per le imprese e, come tale, va eliminata.

A nostro avviso occorre superare ogni meccanismo sanzionatorio verso le imprese e aderire convintamente all'indirizzo, cui è giunto il Consiglio di Stato (Ad. Plen. 9/2014), volto a **dequotare i meri vizi formali**, per cui sarebbe causa di esclusione soltanto l'accertata esistenza in concreto di cause ostative alla partecipazione.

II. 2) – *Gold plating.*

Concludiamo con il richiamo al primo criterio della delega relativo al “*divieto di introdurre o di mantenere livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti nelle direttive*” (art. 1 lett. a).

Apprezziamo il fatto che come primo criterio della delega sia stato inserito tale divieto che dovrà tradursi nell’effettiva eliminazione di tutta una serie di previsioni che significano maggiori oneri per le imprese e ne ostacolano il libero accesso alle gare.

PROPOSTE al criterio di delega previsto all’art.1, comma 1 lett. a)

Riteniamo peraltro che tale principio dovrà essere alla base di ogni regolamentazione, indipendentemente dalle soglie di valore dell’appalto (sopra o sotto soglia comunitaria) e dall’essere un appalto affidato nell’ambito dei settori ordinari o dei settori speciali.

In ottemperanza a tale principio crediamo che in sede di recepimento occorrerà rivedere le norme sulle *garanzie* richieste in sede di gara, prevedendo espressamente che la cauzione definitiva possa essere prestata soltanto sotto forma di polizza assicurativa o di fideiussione bancaria senza integrare la forma del *contratto autonomo di garanzia*, che risulta essere particolarmente gravosa per le imprese.

Con riguardo, in particolare, a questo aspetto si evidenzia come la richiesta da parte di alcune stazioni appaltanti operanti nei settori speciali, di sottoscrivere “*contratti autonomi di garanzia*” – che ad oggi non vengono rilasciate dalle assicurazioni - ha comportato di fatto l’obbligo per le imprese di rivolgersi esclusivamente alle banche, con notevole aggravio di oneri perché la garanzia rilasciata dalla banca incide sull’ammontare del credito complessivo a disposizione dell’impresa e quindi sull’ulteriore accesso al credito bancario, già di per sé critico nell’attuale fase economica.

Ci auspichiamo quindi che in sede di recepimento si stabilisca che le garanzie da prestare siano riconducibili alla meno onerosa forma della fideiussione a prima richiesta.