

**CONTRIBUTO PERVENUTO DALL'ASSOCIAZIONE
NAZIONALE IMPRESE EDILI MANUFATTURIERE
(ANIEM) ALL'ESITO DELLA CONSULTAZIONE N. 1**

**DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE IN MATERIA DI RIFORMA
DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI**

1. OBIETTIVI DELLE CONSULTAZIONI E MODALITÀ DI SVOLGIMENTO

Coerentemente con quanto previsto dal comma 2 della Legge delega in materia di appalti e concessioni approvata il 14 gennaio 2016¹, il Governo intende consultare le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa.

La finalità delle consultazioni è di raccogliere, in riferimento ai temi di maggiore rilevanza, opinioni e suggerimenti ai fini dell'esercizio delle deleghe.

In particolare la presente consultazione mira a:

- a) selezionare, nell'ambito delle disposizioni a recepimento non vincolato delle Direttive, quelle ritenute di particolare rilevanza per i soggetti consultati, anche alla luce dei contenuti della Legge delega;
- b) selezionare, nell'ambito dei criteri di delega che si riferiscono ad ambiti o materie non disciplinati in modo specifico e puntuale dalle Direttive, quelli ritenuti di particolare rilevanza per i soggetti consultati;
- c) ricevere osservazioni e suggerimenti specifici sui possibili contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, sia in riferimento al recepimento delle tre Direttive europee, sia in riferimento al riordino della disciplina nazionale vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Si invitano, dunque, i soggetti consultati a rispondere alle domande che seguono.

I contributi dovranno essere inviati **entro il 31 gennaio 2016** all'indirizzo di posta elettronica **dagl.consultazioneappalti@pec.governo.it**

Non saranno considerati i contributi:

- pervenuti in forma anonima;
- non attinenti con l'oggetto di questa consultazione;
- pervenuti con modalità diverse da quelle indicate in questo documento;
- inviati oltre il termine sopra indicato.

¹ "Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

Una volta terminata questa prima consultazione, ne sarà svolta una seconda avente ad oggetto i suggerimenti ricevuti in merito ai contenuti della nuova disciplina, con particolare riguardo a quelli riferiti ai temi più significativi. Nel corso della seconda consultazione saranno svolti uno o più incontri volti ad approfondire tali suggerimenti.

I contributi forniti nel corso di entrambe le consultazioni saranno utilizzati ai fini dell'attuazione delle deleghe, senza obbligo per il Governo di adeguarsi alle indicazioni pervenute e di fornire un riscontro puntuale ad ogni soggetto consultato.

Al termine delle consultazioni saranno pubblicati sul sito del Governo: una sintesi dei dati delle consultazioni, i contributi scritti pervenuti, una sintesi dei principali temi emersi durante la seconda consultazione.

2. DOMANDE

- 1) Ordinare, dalla più importante alla meno importante, le seguenti disposizioni a recepimento facoltativo delle Direttive 2014/24/UE (Appalti), 2014/25/UE (Utilities) e 2014/23/UE (Concessioni)

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più disposizioni

Ordine importanza	Sintesi oggetto disposizioni Direttive	Rif. normativo Direttive
11	Operatori economici	Art. 19 par. 2 appalti; Art. 37 par. 2 utilities; Art. 26 par. 2 concessioni
19	Appalti e concessioni riservati	Art. 20 par. 1 appalti; Art. 38 par. 1 utilities; Art. 24 concessioni
12	Regole applicabili alle comunicazioni	Art. 22 par. 4 e 6 appalti; Art. 40 par. 4 e 6 utilities; Art. 29 par. 1 concessioni
3	Scelta delle procedure	Art. 26 par. 5 appalti
13	Procedura ristretta	Art. 28 par. 4 appalti
8	Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione	Art. 32 par. 1 e Art. 26 par. 6 appalti; Art. 44 par. 5 e art. 50 utilities
17	Cataloghi elettronici	Art. 36 par. 1 appalti; Art. 54 par. 1 utilities
14	Attività di centralizzazione delle committenze e centrali di committenza	Art. 37 par. 1 appalti; Art. 55 par. 1 utilities
18	Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi	Art. 39 par. 2 appalti; Art. 57 par. 2 utilities
9	Suddivisione degli appalti in lotti	Art. 46 paragrafi 3 e 4 appalti; Art. 65 paragrafi 3 e 4 utilities
15	Raggruppamento degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati	Art. 50 par. 2 appalti; Art. 70 par. 2 utilities
10	Principi generali (Selezione dei partecipanti)	Art. 56 par. 2 appalti; Art. 76 par. 7 utilities
7	Motivi di esclusione	Art. 57 appalti, par. 3 e 4; Art. 80, par. 1, c. 3 utilities; Art. 38 concessioni

6	Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato	Art. 64 par. 1 appalti
1	Criteri di aggiudicazione dell'appalto	Art. 67 par. 2 appalti; Art. 82 par. 2 utilities
4	Subappalto	Art. 71 appalti; Art. 88 utilities; Art. 42 concessioni
5	Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento)	Art. 63 appalti; Art.79 utilities
2	Principi per l'aggiudicazione degli appalti	Art. 76 par. 2 appalti; Art. 93 par. 2 utilities
20	Appalti riservati per determinati servizi	Art. 77 par. 1 appalti; Art. 94 par. 1 utilities
16	Recepimento e disposizioni transitorie	Art. 90 appalti; Art. 106 par. 2 utilities

2) Ordinare, dal più importante al meno importante, i seguenti criteri di delega:

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più criteri

Ordine importanza	Sintesi oggetto criterio delega	Rif. normativo DDL
21	Specifica disciplina dei servizi sostitutivi di mensa	Art. 1, comma 1, lett. d)
6	Disciplina applicabile ai contratti sotto soglia e disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia	Art. 1, comma 1, lett. g) Art. 1, comma 1, lett. ii)
19	Procedure in materia di protezione civile	Art. 1, comma 1, lett. l)
12	Riordino e semplificazione disciplina dei contratti relativi ai beni culturali	Art. 1, comma 1, lett. o)
5	Sistema amministrativo e sanzionatorio di premialità e penalità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive e per la violazione di norme del codice	Art. 1, comma 1, lett. q), n 5)
2	Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici	Art.1, comma 1, lett. r)
13	Modalità e individuazione soggetti per la determinazione annuale dei costi standardizzati	Art. 1, comma 1, lett. v)
7	Introduzione sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti presso ANAC	Art. 1, comma 1, lett.bb)
3	Misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera	Art. 1, comma 1, lett. ee)
20	Revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti pubblici	Art. 1, comma 1, lett. nn)
9	Revisione sistema di validazione progetti	Art. 1, comma 1, lett. rr)
16	Razionalizzazione ed estensione forme di partenariato pubblico privato	Art. 1, comma 1, lett. ss)
1	Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (Misure di premialità)	Art. 1, comma 1, lett. uu)
8	Casi in cui l'ANAC può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che il curatore o l'impresa in concordato si avvalgano di un altro operatore in possesso dei requisiti richiesti	Art. 1, comma 1, lett. vv), n. 6)
17	Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (procedure amministrative)	Art. 1, comma 1, lett. aaa)
18	Revisione e razionalizzazione del rito abbreviato	Art. 1, comma 1,

		lett. bbb)
4	Valorizzazione delle esigenze sociali, di sostenibilità ambientali e stabilità occupazionale	Art. 1, comma 1, lett. ddd) e lett. ggg)
10	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per affidamenti in house	Art. 1, comma 1, lett. eee)
11	Disciplina transitoria per concessioni autostradali	Art. 1, comma 1, lett. mmm)
14	Dibattito pubblico	Art. 1, comma 1, lett. qqq)
15	Revisione del piano generale dei trasporti	Art. 1, comma 1, lett. sss)

3) **Indicare eventuali ulteriori criteri di delega (specificando i relativi riferimenti normativi) che si ritengono di particolare rilevanza, nonché ulteriori temi, non inclusi nelle tabelle delle domande 1) e 2), ritenuti particolarmente rilevanti per la definizione della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni.**

- Interventi a sostegno del rilancio e della valorizzazione occupazionale nel settore delle costruzioni anche attraverso una razionalizzazione del sistema della bilateralità tale da ridurre l'attuale frammentazione e dispersione di risorse nonché perseguire una più efficace formazione professionale.
- Interventi atti a regolamentare l'istituto dell'avvalimento in base ai seguenti criteri:
 - prevedere l'obbligo per l'impresa ausiliaria di partecipare al rilascio delle garanzie (cauzione provvisoria e definitiva), in modo da garantire una più efficace responsabilizzazione degli operatori;
 - prevedere l'obbligo che vengano specificamente indicati in sede di gara i mezzi o gli strumenti che occorrono per la qualificazione e che l'impresa ausiliaria si impegna a mettere a disposizione;
 - disporre che le garanzie siano esclusivamente di tipo bancario;
 - impedire l'applicazione dell'avvalimento da parte di quei soggetti aggregati, quali i consorzi stabili, che già, per loro stessa natura, si avvalgono di sinergie imprenditoriali.

4) In riferimento ai temi individuati come più rilevanti in risposta alle domande 1), 2) e 3), fornire osservazioni e suggerimenti specifici sui contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, seguendo lo schema che segue.

a) Argomento: COMMISSIONI GIUDICATRICI

b) Riferimenti normativi a criteri di delega:

Art. 1, comma 1, lett. hh)

c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

- Ai fini dell'iscrizione all'albo, tra gli specifici requisiti di moralità, prevedere l'assenza di cause di esclusione analoghe a quelle indicate dall'art 38, comma 1, lett. b), c), f), g), m), m-ter).
- Al fine di garantire che i commissari di gara abbiano specifiche competenze tecniche rispetto all'oggetto dell'appalto, prevedere che l'albo venga suddiviso in sezioni, entro le quali sorteggiare i commissari sulla base dell'oggetto della commessa.

Con riferimento agli appalti e alle concessioni di lavori, si propongono le seguenti sezioni:

- o Infrastrutture
 - o Edilizia
 - impianti
 - altre categorie
 - o Strade, ponti e gallerie
 - o Opere marittime e idrauliche
 - o Condotte e impiantistica relativa
 - o Linee di comunicazione
 - o Fondazioni profonde
 - o Beni culturali e scavi archeologici.
- Al fine di valorizzare la fase progettuale e la responsabilizzazione del Progettista, prevedere che vi siano fasi di confronto obbligatorio tra la Commissione e il Progettista.
Si suggerisce che dette occasioni di confronto avvengano:
 - o Nella fase successiva alla nomina della Commissione e prima dell'apertura delle offerte.
 - Illustrazione da parte del Progettista del progetto e delle sua criticità, nonché degli aspetti che possono essere oggetto di variante.
 - Osservazioni e considerazioni della Commissione rispetto alle valutazioni del Progettista.
 - o Nella fase successiva all'esame delle offerte tecniche e immediatamente anteriore alla compilazione della graduatoria definitiva.
 - Esame delle offerte tecniche proposte. Osservazioni e considerazioni del Progettista.

Dette fasi di confronto dovranno essere oggetto di verbalizzazione ed i relativi atti dovranno essere accessibili insieme alla documentazione di gara.

- a) Argomento: QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI
- b) Art. 1, comma 1, lett. uu)
- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa

Negli appalti e nelle concessioni di lavori, ai fini della qualificazione delle imprese, valorizzare le risorse umane organiche, con particolare attenzione alla manodopera assunta, non potendosi ritenersi realmente indicativo il dato del personale amministrativo. Ciò, per premiare le imprese che abbiano un know how reale e per incentivare le assunzioni.*

Ai fini della qualificazione delle imprese, valorizzare il dato relativo alle attrezzature tecniche di proprietà, mettendolo in relazione con le specifiche categorie di qualificazione, in quanto indice del know how dell'impresa nonché dell'interesse ad effettuare investimenti sui lavori.*

Nei bandi di gara o negli inviti la stazione appaltante dovrà indicare se nel lavoro oggetto dell'appalto vi sono lavorazioni che per la loro specificità richiedono di essere eseguite da imprese con esperienza qualificata. In tal caso, ai fini della qualificazione, le imprese che intendono partecipare dovranno dimostrare di aver maturato una significativa esperienza in lavori analoghi (da interpretarsi in modo restrittivo) a quello oggetto di gara.

* Detti elementi dovrebbero essere valutati direttamente dalle stazioni appaltanti. Se si ritiene tale previsione incompatibile, la verifica dovrà essere eseguita dagli enti certificatori SOA, non sulla base delle risultanze dei bilanci, ma sulla base dei dati effettivi.

- a) Argomento: STRUMENTI DI AGGREGAZIONE E CONTRATTI DI RETE
- b) Art. 1, comma 1, lett. i)
- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa

L'esigenza di incentivare forme di aggregazione strutturata resta una priorità assoluta per il nostro Paese, caratterizzato, come noto, da una diffusa presenza di micro, piccole e medie aziende.

Il contratto di rete, in particolare, può costituire uno strumento di forte impatto se messo in condizione di coglierne le potenzialità tipiche della sua stessa natura. A tal fine occorre meglio delineare l'identità del contratto di rete quale strumento legittimato ad intervenire nella fase esecutiva dell'appalto, anche quale soggetto contrattualmente legato a operatori affidatari di appalti come i consorzi stabili.

Ciò consentirebbe di creare "sistemi" di aggregazione strutturata disincentivando i subappalti ed i subaffidamenti che forniscono certamente minori garanzie all'ente appaltante oltre a rallentare le potenzialità di crescita del sistema.

Uno strumento, dunque, che realizza la massima flessibilità imprenditoriale, con particolare riferimento alle micro, piccole e medie imprese, nel rispetto di determinati e imprescindibili vincoli imposti dalla normativa sui lavori pubblici; le stazioni appaltanti, naturalmente, sarebbero garantite dalla responsabilità solidale, dall'acquisizione preventiva del contratto di rete e dalla verifica della qualificazione delle imprese coinvolte.

Ai fini della partecipazione a una singola gara, si propone di prevedere la possibilità per le imprese che siano consorziate di consorzi stabili di stipulare contratti di rete con aziende non consorziate.

- a) Argomento: PREZZO PIU' BASSO
- b) Riferimenti normativi a criteri di delega:
Art.1, comma 1, lett ff)
- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

In riferimento alla specificazione nei decreti delegati dei casi e delle soglie di importo nei quali le stazioni appaltanti ricorrono al massimo ribasso o prezzo più basso, indicare una sistema che tenga ferma l'esclusione automatica delle offerte anomale.

a) Argomento: SUBAPPALTO

b) Riferimenti normativi a criteri di delega:

Art.1, comma 1, lett. rrr)

c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

In riferimento all'aspetto riguardante il pagamento dei subappaltatori, appare opportuno disciplinare specificamente come, nei casi di pagamento diretto, una volta ottenuto lo stesso, la responsabilità per eventuali inadempimenti nei confronti dei propri lavoratori e degli Istituti che ne attestano la regolarità contributiva e retributiva, ricada in via esclusiva in capo al subappaltatore stesso, e non anche in via solidale e residua in capo all'impresa appaltatrice.

- a) Argomento: VARIANTI IN CORSO DI ESECUZIONE
- b) Riferimenti normativi a criteri di delega:
Art.1, comma 1, let. ee)
- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

Le varianti in aumento o in diminuzione il cui importo sia inferiore al 10% del valore contrattuale dovranno considerarsi ammissibili ed essere approvate nei casi e secondo le procedure già descritte dalla vigente normativa, e in ogni caso essere oggetto di comunicazione all'ANAC.

Le varianti in aumento o in diminuzione il cui importo sia superiore al 10% del valore contrattuale, dovranno essere, oltre che comunicate, anche approvate dall'ANAC.

- a) Argomento: CENTRALI DI COMMITTENZA
- b) Art. 1, comma 1, lett. dd)
- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa

Nella complessiva positività della previsione della riduzione del numero delle stazioni appaltanti, appare opportuno che per i Comuni più piccoli (fino a 10.000 abitanti), o non capoluogo, sia prevista una soglia di importo al di sotto della quale si possa procedere ad appalti autonomi, senza ricorso a forme di aggregazione.

- d) Argomento: TRASPARENZA/PUBBLICITA'
- e) Art. 1, comma 1, lett. dd) e ii)
- f) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa

Deve essere previsto l'obbligo in capo alle Amministrazione di rendere pubblico mediante il proprio sito istituzionale l'intero iter procedimentale della commessa, con riferimento in particolare:

- o all'intenzione di indire una gara;
- o ad ogni informazione relativa alla fase di gara e alla sua aggiudicazione;
- o con particolare riferimento alla fase di gara, rendere disponibile sul sito l'intera documentazione, anche tecnica;
- o documentazione contrattuale;
- o aggiornamenti trimestrali in merito all'avanzamento dei lavori anche rispetto al cronoprogramma;
- o eventuali varianti approvate.

Si considera necessario, inoltre, rivedere il sistema sanzionatorio nel caso in cui l'Amministrazione ometta di rendere pubbliche tali informazioni.

- a) Argomento: PROCEDURE CONCORSUALI (FALLIMENTO,CONCORDATO)
- b) Art. 1, comma 1, lett.vv)
- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa

Non condividiamo e riteniamo che si tratti di una scelta lesiva per l'Amministrazione quanto previsto dalla Legge Delega con riferimento alla possibilità per imprese sottoposte a procedure concorsuali quali il fallimento, o il concordato (anche con continuità) di partecipare all'aggiudicazione di contratti pubblici.

- a) Argomento: PREVENZIONE E RISOLUZIONE CONTROVERSIE
- b) Art. 1, comma 1, lett. t)
- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa

Si avverte nel sistema degli appalti l'esigenza di dare certezze tempestive agli operatori e prevenire lunghi contenziosi amministrativi.

In questo contesto si propone una Authority o sezione dedicata all'interno dell'ANAC che possa ricevere notizie, segnalazioni di anomalie ed irregolarità relative ai contratti pubblici. L'obiettivo è di dare la possibilità agli operatori economici di adire un organismo autorevole preposto in tempi brevi con risoluzioni a 30/60/ giorni, attivando una procedura standard semplificata con la possibilità di interventi e determinazioni, prevedendo anche applicazioni di sanzioni per i funzionari inadempienti favorendo nel concreto il processo di qualificazione degli Enti e degli stessi operatori.

L'authority potrebbe essere costituita da un collegio di tre membri, di cui un rappresentante dell'ANAC un rappresentante delle Associazioni datoriali maggiormente rappresentative sul territorio ed un rappresentante dell'Avvocatura dello Stato.

Le decisioni dovrebbero avere carattere vincolante.