

**CONTRIBUTO PERVENUTO DALL' ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE SOCIETA' ORGANISMO DI  
ATTESTAZIONE (UNIONSOA) ALL'ESITO DELLA  
CONSULTAZIONE N.1**

DOCUMENTO PRESENTATO DA:

**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione**

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

**Roma, 29 gennaio 2016**

## **UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione**

### **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 2016<sup>1</sup>, 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](mailto:dagl.consultazioneappalti@pec.governo.it)**

Non saranno considerati i contributi:

- pervenuti in forma anonima;

---

<sup>1</sup> "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".

DOCUMENTO PRESENTATO DA:

**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione**

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

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.

Ai 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.

**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione****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*

<b>Ordine importanza</b>	<b>Sintesi oggetto disposizioni Direttive</b>	<b>Rif. normativo Direttive</b>
	Operatori economici	Art. 19 par. 2 appalti; Art. 37 par. 2 utilities; Art. 26 par. 2 concessioni
	Appalti e concessioni riservati	Art. 20 par. 1 appalti; Art. 38 par. 1 utilities; Art. 24 concessioni
	Regole applicabili alle comunicazioni	Art. 22 par. 4 e 6 appalti; Art. 40 par. 4 e 6 utilities; Art. 29 par. 1 concessioni
	Scelta delle procedure	Art. 26 par. 5 appalti
	Procedura ristretta	Art. 28 par. 4 appalti
	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
	Cataloghi elettronici	Art. 36 par. 1 appalti; Art. 54 par. 1 utilities
	Attività di centralizzazione delle committenze e centrali di committenza	Art. 37 par. 1 appalti; Art. 55 par. 1 utilities
	Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi	Art. 39 par. 2 appalti; Art. 57 par. 2 utilities
	Suddivisione degli appalti in lotti	Art. 46 paragrafi 3 e 4 appalti; Art. 65 paragrafi 3 e 4 utilities
	Raggruppamento degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati	Art. 50 par. 2 appalti; Art. 70 par. 2 utilities
	Principi generali (Selezione dei partecipanti)	Art. 56 par. 2 appalti; Art. 76 par. 7 utilities

**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione**

	Motivi di esclusione	Art. 57 appalti, par. 3 e 4; Art. 80, par. 1, c. 3 utilities; Art. 38 concessioni
<b>1</b>	Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato	Art. 64 par. 1 appalti
	Criteri di aggiudicazione dell'appalto	Art. 67 par. 2 appalti; Art. 82 par. 2 utilities
<b>3</b>	Subappalto	Art. 71 appalti; Art. 88 utilities; Art. 42 concessioni
<b>2</b>	Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento)	Art. 63 appalti; Art. 79 utilities
	Principi per l'aggiudicazione degli appalti	Art. 76 par. 2 appalti; Art. 93 par. 2 utilities
	Appalti riservati per determinati servizi	Art. 77 par. 1 appalti; Art. 94 par. 1 utilities
<b>3</b>	Recepimento e disposizioni transitorie	Art. 90 appalti; Art. 106 par. 2 utilities

**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione**

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*

<b>Ordine importanza</b>	<b>Sintesi oggetto criterio delega</b>	<b>Rif. normativo DDL</b>
<b>2</b>	Specifica disciplina dei servizi sostitutivi di mensa Ricognizione e riordino del quadro normativo	Art. 1, comma 1, lett. d)
	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)
	Procedure in materia di protezione civile	Art. 1, comma 1, lett. l)
	Riordino e semplificazione disciplina dei contratti relativi ai beni culturali	Art. 1, comma 1, lett. o)
	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)
<b>1</b>	Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici	Art.1, comma 1, lett. r)
	Modalità e individuazione soggetti per la determinazione annuale dei costi standardizzati	Art. 1, comma 1, lett. v)
	Introduzione sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti presso ANAC	Art. 1, comma 1, lett.bb)
	Misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera	Art. 1, comma 1, lett. ee)
	Revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti pubblici	Art. 1, comma 1, lett. nn)
	Revisione sistema di validazione progetti	Art. 1, comma 1, lett. rr)
	Razionalizzazione ed estensione forme di partenariato pubblico privato	Art. 1, comma 1, lett. ss)
<b>1</b>	Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (Misure di premialità)	Art. 1, comma 1, lett. uu)
<b>2</b>	Casi in cui l'ANAC può subordinare la partecipazione, l'affidamento	Art. 1, comma 1,

DOCUMENTO PRESENTATO DA:

**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione**

	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	lett. vv), n. 6)
	Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (procedure amministrative)	Art. 1, comma 1, lett. aaa)
	Revisione e razionalizzazione del rito abbreviato	Art. 1, comma 1, lett. bbb)
	Valorizzazione delle esigenze sociali, di sostenibilità ambientali e stabilità occupazionale	Art. 1, comma 1, lett. ddd) e lett. ggg)
	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per affidamenti in house	Art. 1, comma 1, lett. eee)
	Disciplina transitoria per concessioni autostradali	Art. 1, comma 1, lett. mmm)
<b>3</b>	Dibattito pubblico	Art. 1, comma 1, lett. qqq)
	Revisione del piano generale dei trasporti	Art. 1, comma 1, lett. sss)



**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione**

- 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.

**TABELLA 1)**

<b>1</b>	Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato	Art. 64 par. 1 appalti
----------	--	------------------------

L'art. 64 fornisce agli Stati membri la facoltà di istituire o mantenere elenchi ufficiali di imprenditori, fornitori o prestatori di servizi. Gli operatori economici iscritti agli elenchi ufficiali o titolari di attestazioni/certificazioni rilasciate dagli appositi organismi accreditati, che attestano il possesso dei requisiti di capacità economica e finanziaria e capacità tecnica, possono, in occasione di ogni appalto, presentare la attestazione/certificazione, appositamente rilasciata, nella quale devono risultare le referenze e la relativa classificazione conseguita. E' inoltre disposto che per gli operatori partecipanti le amministrazioni siano ad ogni modo obbligate ad accettare gli strumenti idonei alla prova dei requisiti necessari alla partecipazione. Alla luce della analisi effettuata e sulla base di come è stata inquadrata nella nuova direttiva la qualificazione, effettuata attraverso gli organismi di attestazione terzi (nel nostro Paese Società Organismi di Attestazione), non solo è ammessa ma anche esplicitamente prevista.

<b>2</b>	Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento)	Art. 63 appalti; Art.79 utilities
----------	--	-----------------------------------

- **Avvalimento** (art. 63)

Viene riconfermato l'assetto tradizionale dell'istituto, con alcune novità.

Viene prevista in particolare la possibilità per la committente di chiedere la sostituzione dell'impresa ausiliaria se questa non ha i requisiti necessari o se essa incorrerebbe in esclusione per mancanza di requisiti di idoneità "morale" (dunque manchi dei requisiti di cui all'articolo 57). Vi è ad ogni modo differenza, ai fini della esclusione, tra mancanza requisiti di partecipante e ausiliaria. Infatti, in caso di mancanza dei requisiti in capo all'ausiliaria la stazione appaltante è difatti tenuta a chiedere la sostituzione invece di disporre direttamente l'esclusione della partecipante.

È poi prevista la possibilità che la Stazione appaltante pretenda la responsabilità solidale in

**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione**

relazione all'esecuzione oggetto del contratto, quando l'avvalimento sia stato utilizzato per integrare la capacità economico-finanziaria della concorrente (disposizione invero già prevista nell'ordinamento italiano nell'art. 49, comma 4, del Codice dei contratti pubblici).

Nei casi di lavori ovvero di servizi di posa in opera e installazione nel quadro di un appalto di forniture, è possibile la limitazione dell'istituto da parte della committente, la quale può pretendere che taluni compiti essenziali siano svolti esclusivamente dall'offerente.

Inoltre, se ci si avvale di requisiti di tipo professionale di un soggetto diverso, tale professionista sarà tenuto a svolgere direttamente la prestazione per conto dell'appaltatore.

3	Subappalto	Art. 71 appalti; Art. 88 utilities; Art. 42 concessioni
---	------------	--

- **Subappalto** (art. 71 – *considerando* 78 e 105)

Vengono previste forme di pagamento diretto a tutela dei sub-appaltatori. Restano comunque salve particolari forme di tutela che gli Stati membri possono decidere di stabilire e dettare nella normativa nazionale o le amministrazioni discrezionalmente specificare nei bandi affinché il contraente principale venga tutelato da pagamenti indebiti alle subappaltatrici (una novità rispetto

alla precedente direttiva, tale tuttavia da non generare grandi scostamenti da quanto già previsto ora nella normativa italiana). Sono previsti obblighi di comunicazione delle informazioni relative ai subappaltatori non oltre l'inizio dell'esecuzione. La normativa italiana sarà da allineare a riguardo con riferimento principalmente al termine ultimo entro cui fornire comunicazione dei dati del subappaltatore.

La novità principale infine, in forte opposizione con la normativa italiana, è la possibilità di subappalto c.d. "a cascata" (tuttavia si tratta di un aspetto per il quale il recepimento non sarà obbligatorio).

**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione****TABELLA 2)**

<b>1</b>	Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (Misure di premialità)	Art. 1, comma 1, lett. uu)
<b>1</b>	Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici	Art.1, comma 1, lett. r)

Tenendo conto che i criteri di selezione debbono riguardare:

- requisiti di idoneità professionale;
- la capacità economica e finanziaria;
- le capacità tecniche e professionali.

Il meccanismo di partecipazione alle gare, e preordinatamente ad esso il sistema di qualificazione, dovrebbero garantire la selezione del concorrente in grado di assicurare alla Pubblica Amministrazione le migliori previsioni di risultato in termini di ottimale realizzazione dell'opera.

Occorre quindi valutare l'opportunità di attivare in sede di qualificazione meccanismi virtuosi che incentivino 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 l'attuale Regolamento, DPR 207/2010, prevede all'art 80 la possibilità di beneficiare di un meccanismo premiale di accrescimento (fino al 39%) 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.

Unionsoa propone l'introduzione di ulteriori indicatori dell'affidabilità dell'impresa, necessariamente rispondenti a criteri di misurabilità ed oggettività, che dovrebbero consentire il conseguimento di benefici premiali mediante la valorizzazione di indicatori su base storica dell'impresa i c.d. "requisiti reputazionali" oltre ad una revisione di quelli che potranno essere i requisiti di carattere "speciale".

<b>2</b>	Ricognizione e riordino del quadro normativo	Art. 1, comma 1, lett. d)
----------	--	---------------------------

Proprio alla luce di una nuova filosofia, che sembrerebbe essere indirizzata ad eliminare, o perlomeno attenuare, le procedure burocratiche ed inutili, la Unionsoa, per quanto riconducibile al ruolo che le SOA ricoprono nel settore degli Appalti, ritiene indispensabile valutare una revisione del sistema di qualificazione

**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione**

orientato anche e soprattutto ad una semplificazione a tutto vantaggio delle imprese e delle stazioni appaltanti.

E' necessario cambiare approccio e le SOA associate Unionsoa ritengono che, svolgendo da 15 anni tale attività, hanno maturato le necessarie conoscenze per contribuire a raggiungere i seguenti obiettivi:

- snellire e semplificare
- portare risparmi alla PA e alle imprese
- maggiore efficienza
- criteri di selezione più aderenti alla realtà d'impresa
- chiara individuazione delle responsabilità e dei ruoli
- garantire ai cittadini l'affidamento delle opere a soggetti qualificati per eseguirle e portarle a termine

In questo quadro si inserisce la valutazione di un cambiamento secondo principi di innovazione.

Le SOA associate Unionsoa ritengono che il nuovo codice e le linee guida debbano valutare ed individuare chiaramente i ruoli e le responsabilità delle varie componenti che contribuiscono alla gestione del sistema, evitando inutili duplicazioni di funzioni e responsabilità, ma soprattutto affidando le attività operative a coloro che abbiano una adeguata e maturata competenza.

**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione**

- 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.

<b>OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI PUNTO A.</b>
---

- a) Argomento: Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici
- b) Riferimenti normativi a criteri di delega: DDL Art.1, comma 1, lett. r)
- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

Unionsoa ritiene che nell'ambito della qualificazione degli operatori economici debbano essere inseriti ulteriori criteri di valutazione quali:

- Storicità dell'impresa

Appare opportuno misurare e valorizzare la storia dell'impresa in quanto indicatore sintetico di consolidata esperienza e garanzia di affidabilità.

- Esperienza professionale della direzione tecnica e dello staff tecnico

La direzione tecnica e l'eventuale presenza di staff tecnico rappresentano il cuore del know how dell'impresa e costituiscono certamente elementi da valorizzare in quanto garanzia di competenza e professionalità progettuale ed esecutiva. E' possibile definire indicatori qualitativi atti a misurare e quantificare esperienza e dotazioni dell'impresa in termini di capitale umano al fine di accrescerne la valorizzazione.

- Patrimonio netto

Valutazione di un patrimonio che consenta di dare concrete garanzie di solidità.

Si ritengono inoltre importanti i seguenti elementi:

- Competenze specifiche in determinate lavorazioni
- Specializzazione del personale in forza
- Caratteristiche specifiche dell'attrezzatura di proprietà dell'impresa
- Rispetto delle tempistiche di realizzazione dei lavori appaltati

Unionsoa propone di consentire un meccanismo premiale di accrescimento dei requisiti di carattere speciale utili alla qualificazione.

\*\*\*\*\*

**UNIONSOA – Associazione Nazionale Società Organismo di Attestazione**

**OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI PUNTO B.**

- a) Argomento: Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (misure di premialità)
- b) Riferimenti normativi a criteri di delega: DDL 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.

Unionsoa ritiene che possano essere valutate misure di premialità riferite ai requisiti speciali indicati nelle osservazioni PUNTO A. unitamente a parametri di carattere reputazionale, basati su valutazioni oggettive e misurabili quali ad esempio:

- Rispetto dei costi di contratto
- Rispetto delle tempistiche di esecuzione previste a contratto
- Gestione dei contenziosi

La maggiore affidabilità dell'impresa potrebbe anche essere premiata favorendo l'affidamento di maggiori lavorazioni.

Inoltre, supponendo di prevedere un plafond massimo di opere eseguibili contestualmente, rispondendo così ad esigenze di maggior tutela e garanzia della pubblica amministrazione, circa la solidità economica e finanziaria delle imprese esecutrici, potrebbe ipotizzare l'introduzione di una soglia massima agli affidamenti contemporaneamente eseguibili in capo ad una singola impresa, consentendo di:

1. porre un limite alle potenzialità esecutive delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione in base all'effettiva capacità esecutiva delle stesse che, quindi, andrebbe correlata ai requisiti economici, tecnici, organizzativi, finanziari e patrimoniali degli esecutori;
2. accrescere, in capo alle imprese, la selettività degli affidamenti cui concorrere in quanto l'introduzione di una soglia massima in termini esecutivi costituirebbe un incentivo, direttamente proporzionale al grado di saturazione del plafond, alla selezione degli affidamenti e garantirebbe conseguentemente maggior affidabilità all'offerta eventualmente formulata.

La suddetta previsione di un plafond massimo di "contestuale esecuzione delle opere" potrebbe essere derogato in presenza di particolari meccanismi premiali.

UNIONSOA ritiene inoltre opportuno che, nell'ambito della revisione del quadro normativo, come già accaduto in occasione dell'entrata in vigore del D.P.R. 207/2010, al fine di rendere ancora più selettiva l'attività di qualificazione e con essa le responsabilità connesse al ruolo di esercenti di pubblica funzione in capo alle SOA, venissero modificati i parametri minimi relativi all'organico minimo obbligatorio delle t, commisurando tale variazione al volume d'affari ed anche alle eventuali attività aggiuntive che il legislatore vorrà affidare alle SOA stesse

\*\*\*\*\*

UNIONSOA richiede, per meglio illustrare le osservazioni ed i suggerimenti sopra enunciati, chiede a codesta spettabile Commissione, di poter essere audita.