



INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO AI PROFILI APPLICATIVI DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

20 novembre 2018

8^a Commissione Lavori pubblici e comunicazioni
Senato della Repubblica

<i>I. Chi siamo</i>	p. 2
<i>II. Riflessioni sul codice dei contratti pubblici: profili applicativi per la qualificazione</i>	p. 3
<i>III. Obiettivi e proposte di UNIONSOA per il sistema di qualificazione degli operatori economici</i>	p. 6
<i>IV. Le osservazioni sulle proposte avanzate dalle associazioni di categoria in sede di consultazione al MIT</i>	p.11

Allegati:

- *Storico numero SOA attive sul mercato*
- *Numero attestazioni emesse negli ultimi 3 anni*
- *Estratto consultazione MIT contributi di maggiore interesse per UNIONSOA*



I. Chi siamo

UNIONSOA è l'**Associazione Nazionale Società Organismi di Attestazione**. Nata nel 2001, rappresenta attualmente circa il **60% del mercato di riferimento** ed è la maggiore associazione di categoria del settore.

Le società aderenti ad UNIONSOA sono soggetti che svolgono un ruolo determinante e cruciale nella selezione delle imprese che partecipano alle gare ad evidenza pubblica.

Le SOA, infatti, sono enti di diritto privato - autorizzate dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP oggi ANAC) - che svolgono una pubblica funzione: **accertano ed attestano che siano posseduti i requisiti di carattere generale e speciale** previsti dalle disposizioni comunitarie e nazionali in materia di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150 mila euro, su tutto il territorio nazionale. L'attestazione SOA è dunque un documento di rilievo pubblico che costituisce condizione necessaria e sufficiente a comprovare, in sede di gara, la capacità dell'impresa di eseguire, direttamente o in subappalto, lavori per opere pubbliche.

L'associazione - nell'apprezzare la centralità che le istanze di riforma del nuovo codice appalti hanno assunto nelle priorità del nuovo esecutivo e con l'intento di mettere a disposizione la propria ventennale esperienza nel processo di riforma allo studio del Governo - ha formulato alcune proposte e fissato degli obiettivi che oggi condivide con la Commissione Lavori Pubblici del Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito ai profili applicativi del codice dei contratti pubblici.



II. Riflessioni sul codice dei contratti pubblici: profili applicativi per la qualificazione

A distanza di qualche anno dall'entrata in vigore, è possibile affermare che le indicazioni normative contenute nel Codice dei contratti pubblici per quanto concerne il sistema di qualificazione - nonché nel successivo decreto correttivo D.Lgs. 56/2017 - hanno di fatto migliorato e consolidato il sistema per gli operatori economici che partecipano agli appalti pubblici di lavori.

Al fine di argomentare tale affermazione, appare opportuno formulare in premessa alcune considerazioni generali in ordine alle caratteristiche del sistema di qualificazione che, peraltro, in questi diciotto anni è stato ripetutamente corretto e affinato secondo le volontà del legislatore e dell'Autorità a cui è stata affidata la vigilanza e la regolazione in materia.

UNIONSOA ritiene che tale sistema di qualificazione - all'interno del quale le Società Organismo di Attestazione ricoprono un ruolo di particolare responsabilità e in dipendenza del quale sono state "gravate" della funzione pubblicistica - sia assolutamente adeguato alle caratteristiche del "sistema paese" e in grado di garantire l'efficienza e il buon funzionamento della partecipazione agli appalti pubblici.

In particolare:

Adeguatezza al "sistema paese"

In Italia esistono oltre 35.000 stazioni appaltanti pubbliche, operano circa 26.000 imprese in possesso di qualificazione e in media 110 imprese partecipano alla singola gara d'appalto per lavori di importo superiore a Euro 150.000,00. Ne consegue, da una valutazione attenta dei suddetti dati - del tutto peculiari rispetto agli altri paesi Europei - che l'esistenza di un sistema di qualificazione unico che operi su basi omogenee e sgravi le stazioni appaltanti pubbliche dall'onere di valutare gara per gara i requisiti legali/tecnici/economici delle imprese partecipanti, appare assolutamente indispensabile.

Efficienza e garanzia

L'attuale sistema unico di qualificazione garantisce, ormai da 18 anni, al settore degli appalti pubblici la selezione e la qualificazione delle imprese secondo criteri e parametri omogenei e uniformi, fissati dal D.P.R. 207/2010 e affinati nel corso degli anni dalle numerose precisazioni formulate dall'ANAC e ricomprese, da ultimo, nel Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a Euro 150.000 in vigore dal 2014.



Sotto la continua vigilanza dell'ANAC, gli operatori economici sono qualificati dalle Società Organismo di Attestazione (SOA), classificate dal legislatore quali esercenti di pubblica funzione. Tali società, ormai in possesso di un know how difficilmente replicabile, in questi diciotto anni di attività hanno maturato una specifica competenza che non può essere di certo sostituita da un mero sistema informatico.

L'applicazione di tale modello di qualificazione, molto selettiva ed efficace, ha determinato negli anni una riduzione pari a due terzi delle imprese già qualificate dal cessato Albo Nazionale Costruttori, causando conseguentemente un drastico ridimensionamento delle SOA operanti sul mercato, che dalle 67 iniziali, ad oggi sono rimaste in 18.

Al fine di rendere il quadro complessivo del settore della qualificazione maggiormente chiaro, sottoponiamo a codesta illustre Commissione delle schede riepilogative elaborate dal Centro Studi UNIONSOA che – tracciando una breve panoramica storica - forniscono l'attuale situazione del settore della qualificazione.

Tutto ciò premesso, si analizzano di seguito le ragioni che inducono UNIONSOA ad affermare che l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici - nonché del successivo Decreto Correttivo - abbia rappresentato un ulteriore passo in avanti rispetto alla normativa previgente.

Ricognizione straordinaria delle SOA

Le disposizioni contenute all'art. 84, comma 3, hanno dato luogo in capo alle SOA ad una "ricognizione straordinaria circa il possesso dei requisiti di esercizio" condotta dall'ANAC e culminata con la relazione dell'Autorità al Governo e alle Camere sugli esiti della ricognizione stessa.

UNIONSOA ritiene che la conclusione di tale attività di ispezione e verifica, ed i conseguenti provvedimenti adottati dall'ANAC, abbiano risolto e superato ogni eventuale residuo dubbio circa le tutele in termini di legittimità e di efficienza che le SOA sono in grado di garantire al sistema degli appalti pubblici.

Direttive Comunitarie 24/25 – 2014

Grazie all'entrata in vigore del Codice dei contratti, l'attuale sistema di qualificazione risulta assolutamente rispondente ai dettami delle Direttive Comunitarie 24/25 – 2014, così come gli stessi requisiti di qualificazione di natura "dinamica e storica" che gli operatori devono dimostrare ai fini dell'ottenimento dell'attestazione SOA, sono perfettamente in linea con quanto prescritto dalla Comunità Europea in materia.

Periodo documentabile – cifra d'affari in lavori per gare oltre la classifica VIII – Direzione tecnica

Con l'entrata in vigore del Codice degli Appalti, ed in particolare del successivo Decreto Correttivo, il legislatore ha inteso tenere conto del perdurante periodo di crisi



attraversato dal settore dei lavori pubblici e, andando incontro alle richieste delle associazioni di categorie delle imprese, ha adeguato alcuni parametri di qualificazione alla mutata (in senso negativo) contingenza economica.

In particolare, all'art. 84:

- il comma 4, lettera b): ha ampliato - ai fini della qualificazione - il periodo documentabile dall'impresa dai precedenti cinque, agli attuali dieci anni antecedenti la stipula del contratto con la SOA;
- il comma 7, lettera a): ai fini della partecipazione alle gare ha ampliato il periodo utilizzabile per la dimostrazione del fatturato realizzato, portandolo dai tre anni, agli attuali migliori cinque degli ultimi dieci precedenti alla gara d'appalto in questione;
- il comma 12 bis: ha introdotto - in tema di qualificazione - la deroga per quei soggetti che - in possesso di adeguata esperienza - ricoprivano la carica di direttore tecnico alla data dell'entrata in vigore del Codice dei contratti pur in assenza di titolo abilitativo.

Alla luce di quanto fin qui esposto la scrivente associazione ritiene che il Codice dei contratti pubblici in questi anni abbia dispiegato i propri effetti positivi in ordine alla qualificazione degli operatori economici e che, pertanto, non sussista la necessità di una modifica del citato articolo 84 del Codice in ordine all'attuale sistema di qualificazione.

Inoltre, anche l'ipotesi di prevedere sistemi di qualificazione alternativi, peraltro già percorsa senza successo dai soggetti istituzionali preposti, UNIONSOA ritiene che non sia affatto necessaria ma che anzi - se malauguratamente intrapresa - possa rappresentare un ulteriore ostacolo al funzionamento dei meccanismi che si pongono a monte del materiale avvio delle opere pubbliche già finanziante, allontanando ulteriormente la ripresa economica del paese.

Dello stesso avviso, peraltro, sembrano essere tutti gli stakeholder del settore che, in più occasioni pubbliche, si sono chiaramente espressi per il mantenimento dell'attuale sistema unico di qualificazione.



III. Obiettivi e proposte di UNIONSOA per il sistema di qualificazione degli operatori economici

Ponendo come obiettivo quello di un completo efficientamento dell'attuale sistema di qualificazione, forte della propria esperienza nel perseguimento di un sistema di qualificazione più efficace, UNIONSOA auspica che codesta illustre Commissione possa fare proprie le seguenti proposte di modifica:

OBIETTIVI:

- **Snellire e semplificare** il sistema degli appalti pubblici anche attraverso il sistema di qualificazione degli O.E.
- Garantire ai cittadini l'affidamento delle opere a **soggetti qualificati non solo per eseguirle** ma anche per portarle a termine nei tempi e nei costi prestabiliti
- Garantire **risparmi alla PA e alle imprese** e maggiore incisività sulla Vigilanza

PROPOSTE:

1. **Individuare chiaramente ruoli e responsabilità** dei soggetti attivi nel sistema degli appalti pubblici, evitando sovrapposizioni e duplicazioni
2. Dotare le SOA di **accesso alle banche dati pubbliche**: il fine ultimo è assicurare una maggior efficienza del sistema di qualificazione, con l'obiettivo di rendere più fluida e meno onerosa per gli O.E. la verifica svolta dalle SOA in fase istruttoria, nonché portare risparmi alla PA.
3. Inserire le SOA tra i soggetti legittimati alla verifica del requisito antimafia, al fine di sanare il mancato coordinamento normativo e rendere ancora più efficace la verifica svolta dalle SOA circa il possesso di tale requisito;
4. Introdurre il "fascicolo virtuale" dove – a cura delle SOA - verrebbero raccolti tutti i dati salienti della qualificazione dell'impresa. Tali dati, resi consultabili ai soggetti abilitati, sarebbero a completa disposizione della stazione appaltante, della Autorità nonché allo stesso O.E.;
5. Dotare anche i servizi e le forniture di un adeguato sistema di qualificazione, mutuando a tal fine l'esperienza maturata nei lavori pubblici, in maniera da avere un unico sistema di qualificazione per tutte le tipologie di appalti vigilato dall'ANAC e attuato dalle SOA su basi omogenee e largamente meno onerose rispetto alle condizioni attuali.



OSSERVAZIONI SULLE PROPOSTE

1. Chiara individuazione dei ruoli e delle responsabilità

UNIONSOA ritiene che nel settore dei contratti pubblici, e con specifico riferimento alla qualificazione delle imprese, **una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità dei diversi componenti che cooperano nella gestione del sistema sia indispensabile al fine del buon funzionamento dello stesso.**

Occorre, infatti, evitare duplicazioni di attribuzioni e soprattutto affidare le attività operative a coloro i quali hanno la necessaria e adeguata competenza, a conferma dello spirito che nel 2000 ha indotto il legislatore ad esternalizzare l'onere di qualificare le imprese. Con tale scelta il legislatore ha ritenuto, infatti, le SOA in quanto soggetti terzi ed esterni alla pubblica amministrazione (anche se classificati dallo stesso legislatore come esercenti pubblico esercizio) capaci di garantire maggiore efficienza e proattività nello svolgimento di un'attività tanto delicata come, appunto, la qualificazione.

SOA → oltre al rilascio dell'attestazione con validità quinquennale e con revisione al terzo anno, dovranno anche verificare, su richiesta della Stazione Appaltante, il mantenimento dei requisiti di carattere generale in capo alle imprese già qualificate. Tali verifiche, effettuate esclusivamente mediante l'accesso agli archivi informatici dell'amministrazione pubblica, consentiranno di rendere dinamica e il più aderente possibile alla realtà dell'impresa l'attestazione di qualificazione. Per raggiungere tale risultato si dovrà prevedere un riesame dei requisiti e della struttura organizzativa delle SOA unitamente ad una revisione dell'attuale sistema di qualificazione.

STAZIONI APPALTANTI → in fase di gara saranno sollevate dal controllo dei requisiti di idoneità in quanto già verificati e monitorati a monte dalle SOA. Dovranno quindi selezionare le imprese unicamente sulla base della proposta tecnico/commerciale delle stesse.

IMPRESE → concentreranno i loro sforzi sulla qualità del proprio operato, evitando inutili e onerosi eccessi burocratici.

ANAC → le SOA operative sul mercato oggi sono 17, pertanto il compito di controllo affidato ad ANAC potrebbe risultare, sulla base di procedure puntuali ed efficaci, più semplice a fronte di costi ridotti. Pertanto ANAC potrebbe vigilare sul sistema di qualificazione con sempre maggiore efficienza e continuità. L'Autorità è un soggetto munito delle necessarie risorse in termini di personale e attrezzature, che segue procedure univoche di controllo, tali da garantire una reale verifica sull'operato delle SOA e sul rispetto delle procedure da esse applicate.



2. Riconoscimento alle SOA dell'accesso alle banche dati pubbliche

Le SOA al momento non hanno accesso alle banche dati pubbliche e procedono al controllo di tutte le autodichiarazioni e documenti, in collaborazione con i seguenti enti:

- Camere di Commercio (accedono attraverso l'acquisto dei servizi Infocamere)
- Agenzie delle Entrate (inviando le richieste di veridicità sulle autodichiarazioni degli O.E.)
- Enti Previdenziali (accesso diretto al sistema di rilascio DURC)
- Stazioni Appaltanti (nessun accesso diretto)
- Comuni (nessun accesso diretto)
- Tribunali/Prefetture (richieste massive ai tribunali per il rilascio della certificazione con ritiro cartaceo – Nessun contatto con Prefetture)

Il sistema potrebbe essere migliorato e reso più efficiente attraverso il riconoscimento alle SOA dell'accesso alle banche dati pubbliche, agevolando il lavoro di verifica, valutazione e controllo svolto dal personale altamente qualificato delle SOA. Oltre a semplificare ed accelerare il rilascio delle attestazioni, l'accesso diretto e disintermediato alle banche dati pubbliche consentirebbe di semplificare e sburocratizzare il processo, a vantaggio non solo delle imprese ma di tutto il sistema degli appalti pubblici e consentire notevoli risparmi alla P.A.

Uno dei profili su cui il mancato accesso rende particolarmente gravosa l'attività delle SOA è la **verifica del requisito antimafia**. Infatti, le SOA non sono nella condizione di verificare attraverso le Procure il possesso di detto requisito dovendosi, quindi, basare esclusivamente sull'assenza di annotazioni sul casellario generale giudiziale. Pertanto si potrebbero verificare casi in cui il casellario generale giudiziale non riporti una condanna ma sia aperta una inchiesta con provvedimento interdittivo.

3. Aggiornamento e definizione criteri di selezione più aderenti alla realtà d'impresa

Prendendo anche spunto dallo studio a suo tempo effettuato per il rating d'impresa, Unionsoa intende fornire sempre maggiori garanzie affinché gli O.E. aggiudicatari dei singoli contratti siano, a priori, in grado di portare a termine i lavori appaltati con standard qualitativi elevati e nei tempi contrattualmente fissati, a vantaggio dei cittadini fruitori finali dell'opera. In tal senso si sottopongono all'attenzione della Commissione e degli stakeholders alcune **proposte volte ad assicurare adeguata qualificazione alle imprese dotate di comprovata e attuale capacità esecutiva e a rafforzare il ruolo delle SOA**. A tal fine, gli elementi a cui dare rilevanza nella costruzione di un sistema più efficace sono:

- storicità dell'impresa (valutazione sulla storicità);



- rapporto tra il patrimonio netto e il capitale sociale dell'impresa (valutazione della realtà finanziaria).

4. Costituzione da parte delle SOA del fascicolo virtuale

La funzione attribuita alle SOA richiede la gestione e la raccolta di una mole di dati nei più svariati modi. La tendenza è sempre più quella di raccogliere dati in forma digitale. Ma essendo questo non organicamente definito rappresenta un onere importante sia per la SOA che per l'operatore economico che richiede l'attestazione.

La norma prevede che per lo svolgimento di tale attività le SOA siano dotate di un sistema informatico per provvedere alla trasmissione dei dati dell'operatore economico qualificato, acquisiti per l'ottenimento della qualificazione, all'Osservatorio informatico istituito in seno alla stessa Autorità. Al medesimo Osservatorio vengono trasmessi da parte delle Stazioni appaltanti informazioni riguardanti le gare, gli esiti delle stesse e le informazioni relative all'esecuzione delle opere (tempi esecuzione, contestazioni, ecc.).

Le SOA, quelle che perlomeno hanno operato costantemente investimenti sui sistemi informatici, sono già in grado di produrre il fascicolo virtuale dell'operatore economico e possono certamente sviluppare un dialogo quasi esclusivamente telematico con l'impresa richiedente la qualificazione, le S.A. e ANAC.

5. Sistema di qualificazione per servizi e forniture

UNIONSOA evidenzia, infine, che il Codice dei contratti pubblici non prevede alcun sistema di qualificazione preventivo per il settore dei servizi e delle forniture. Tale scelta appare contraddittoria rispetto alle notevoli problematiche di natura giuridico-applicativa riscontrabili in numerosissime gare bandite. Pertanto UNIONSOA suggerisce l'ipotesi di dotare anche i servizi e le forniture di un adeguato sistema di qualificazione, mutuando l'esperienza maturata nei lavori pubblici. Grazie al lavoro svolto in questi anni, l'attuale sistema di qualificazione dei lavori è in grado di fornire con immediatezza un comprovato e adeguato livello di efficienza e di trasparenza, garantendo un miglioramento della corretta allocazione delle risorse pubbliche, nonché una maggiore prevenzione dei fenomeni di corruzione che si possono annidare nella PA.

L'introduzione di tale sistema sarebbe in grado di garantire in maniera omogenea che tutti i soggetti ammessi alla partecipazione di gare pubbliche, siano essi di lavori, di servizi o forniture, debbano improntare la loro attività ai principi della qualità, della professionalità e della correttezza, dovendo altresì dimostrare di possedere l'attestazione di qualificazione, la quale, così come già avviene per i lavori pubblici, dovrà essere rilasciata dalle SOA al fine di accertare ed attestare, in capo ai soggetti esecutori, l'esistenza dei requisiti di ordine generale, tecnico-organizzativi ed economico-finanziari.



Si avrebbe, così, un unico sistema di qualificazione per tutte le tipologie di appalti con il beneficio di far cessare l'attuale differente disciplina per servizi e forniture, secondo la quale l'accertamento dei requisiti viene effettuato dalla stazione appaltante, con conseguente notevole aggravio di spese.



IV. Le osservazioni sulle proposte avanzate dalle associazioni di categoria in sede di consultazione al MIT

In relazione alla consultazione pubblica sul "Codice dei Contratti Pubblici" conclusasi in data 10 settembre u.s., UNIONSOA formula delle sintetiche considerazioni in ordine ad alcuni contributi inoltrati da singole associazioni di categoria in tema di "qualificazione degli operatori economici agli appalti pubblici di lavori."

Preliminarmente, si constata un complessivo riconoscimento del ruolo svolto dalle SOA soprattutto in ordine alla semplificazione dell'attività di qualificazione. Tale diffusa considerazione, ha portato i principali *stakeholders* a proporre di **abbandonare ogni ipotesi di sperimentazione prevista dall'art. 84, comma 12**, consolidando invece l'attuale sistema di qualificazione che vede l'ANAC quale soggetto preposto alla vigilanza e le SOA quali soggetti – esercenti di pubblico servizio – deputati all'applicazione della normativa vigente.

Si auspica pertanto che l'attività di revisione del Codice sia indirizzata verso il consolidamento dell'attuale sistema di qualificazione.

Nelle settimane successive alla conclusione della consultazione, il centro studi di UNIONSOA ha valutato con attenzione le varie proposte di modifica contenute all'interno dei singoli contributi, in un'ottica di garanzia delle stazioni appaltanti, di corretta allocazione della spesa pubblica e di garanzia per i cittadini di vedere eseguite le opere da soggetti realmente forniti della necessaria esperienza nonché di adeguate risorse economico – tecniche.

Di seguito, si illustrano alcune perplessità riferite a singole proposte di modifica inerenti al sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici (art. 84).

1. Proposta volta all'introduzione – in via transitoria – di un sostanziale "congelamento delle qualificazioni" attualmente vigenti.

In premessa appare opportuno precisare che l'attuale sistema di qualificazione prevede una selezione delle imprese effettuata in base al possesso dei requisiti di natura tecnico - economica (lavori eseguiti, costo delle attrezzature e del personale) maturati negli ultimi 10 anni, nonché in base alla verifica dei requisiti di ordine generale in capo all'impresa (regolarità contributiva, fiscale, ecc) e ai soggetti che ne hanno la rappresentanza e la direzione tecnica (assenza di condanne, titolo di studio ecc.). Il documento che viene rilasciato al termine di tali verifiche ha validità pari a cinque anni, con verifica di mantenimento al termine del terzo anno.



Sempre in premessa si segnala, altresì, che il D.Lgs. 56/2017 - meglio noto come "correttivo al Codice degli Appalti", ha raddoppiato l'arco temporale utilizzabile dalle imprese in fase di qualificazione, portandolo dai 5 anni previsti dal Codice degli Appalti D.Lgs. 50/2016 agli attuali 10 anni.

La proposta formulata prevede il prolungamento automatico e sine die della validità dell'attestazione di qualificazione in possesso dell'impresa che, privata della sua naturale scadenza quinquennale, offerebbe una ultravigenza non supportata da alcun controllo sulle reali capacità esecutive dell'impresa se non quelle previste dalla proposta stessa che si rivelano davvero esigue e di natura meramente formale.

Eliminando la scadenza naturale di tutte le attestazioni vigenti (ad oggi circa 27.000) verrebbe impedita la selezione delle imprese effettuata sulla base della normativa in vigore (allineata con quella europea), dando accesso alle gare d'appalto anche a quelle imprese ormai destrutturate, prive di personale e attrezzature e quindi non in condizione di eseguire efficacemente i lavori pubblici eventualmente appaltati. In altri termini, verrebbe meno il senso stesso della qualificazione quale strumento di selezione degli operatori economici, basato sul possesso delle capacità esecutive, la solidità economica e il rispetto dei requisiti morali. L'accoglimento di tale proposta – fornendo un "salva condotto" anche a quelle imprese ormai fuori mercato farebbe, inoltre, tornare d'attualità il c.d. fenomeno delle "scatole vuote", peraltro ormai debellato dall'attuale sistema di qualificazione.

2. Proposta volta all'eliminazione della revisione triennale

In premessa appare opportuno chiarire che la verifica triennale - prevista dall'art. 77 del d.p.r. 207/2010 - consiste nell'accertamento del permanere dei requisiti generali (regolarità contributiva, fiscale, ecc.) e di ordine economico (costo del personale, costo delle attrezzature, ecc.) in capo all'impresa, ai rappresentanti legali e alla direzione tecnica. Tale verifica viene effettuata in prossimità della scadenza del terzo anno e prolunga la validità dell'attestazione di altri due anni. Nel caso in cui i requisiti maturati dall'impresa dopo il rilascio dell'attestazione originaria non fossero sufficienti a "sostenere" le categorie e le classifiche già ottenute, l'attestazione è soggetta a un ridimensionamento con la conseguente perdita di classifiche e/o di categorie.

Orbene, tale proposta elimina la verifica intermedia della sussistenza dei requisiti in capo all'impresa per un periodo pari a cinque anni, con effetti del tutto assimilabili all'ipotizzato "congelamento" dell'attestazione proposto al superiore punto 1. **Considerato l'arco temporale pari a cinque anni durante i quali non andrebbe effettuato alcun controllo e la dinamicità insita nel concetto stesso di "impresa", sono di tutta evidenza le ricadute negative sulla certezza del permanere in capo all'impresa di quelle capacità esecutive accertate in occasione del rilascio dell'attestazione e necessarie alla buona esecuzione delle opere appaltate.**



3. Proposta volta all'innalzamento della soglia minima dell'obbligatorietà della qualificazione da € 150.000 a € 250.000 / 500.000

In premessa occorre precisare che l'attestazione SOA è di certo un elemento di semplificazione nella partecipazione alle gare d'appalto, tale semplificazione avvantaggia le singole imprese che non devono produrre gara per gara la documentazione comprovante il possesso dei requisiti, favorisce il lavoro delle commissioni aggiudicatrici che non sono costrette a esaminare e valutare bilanci, lavori eseguiti, costo delle attrezzature, costo del personale, ecc. per ogni singola impresa partecipante. Inoltre, grazie all'attività di affinamento e razionalizzazione della normativa vigente in materia condotta dall'ANAC e riportata nel Manuale della qualificazione dell'ottobre 2014 (composto da oltre 400 pagine), l'attestazione SOA costituisce un efficace e sicuro strumento di uniformità e di omogeneità rispetto all'acquisizione dei documenti, nonché alla valutazione degli stessi.

Alla luce di quanto sopra esposto, ogni successiva riflessione non può prescindere dalla conoscenza dei dati relativi alle gare d'appalto bandite dalle stazioni appaltanti pubbliche. Prendendo spunto dai dati forniti dall'ANAC in occasione della recente relazione alle Camere, si rileva che le gare bandite sotto la soglia dei 500.000 € sono le più numerose e inoltre, circostanza ancor più dirimente, vedono la partecipazione del più alto numero di imprese per singola gara.

Orbene, alla luce dei dati fin qui forniti, è di tutta evidenza che **la denegata ipotesi di innalzamento della soglia minima di qualificazione andrebbe ad impattare negativamente proprio su quella fascia di appalti dove l'attuale sistema di qualificazione dispiega i maggiori effetti positivi a tutto vantaggio della regolarità e della celerità degli stessi.**

Altro elemento su cui riflettere è che, **in presenza di una qualificazione gara per gara condotta dalle singole stazioni appaltanti, il tasso di contenzioso legato alla valutazione dei requisiti di qualificazione posseduti dalle imprese tornerebbe ad essere imponente, a completo detrimento della positiva conclusione della gara stessa e a danno delle legittime esigenze dei cittadini beneficiari finali dell'opera pubblica bandita.**

4. Proposta volta alla riduzione delle tariffe applicate quale corrispettivo della qualificazione

In premessa appare opportuno precisare che le tariffe fissate per legge e adottate dalle SOA sono rimaste invariate fin dall'istituzione del sistema unico di qualificazione (anno 2000).

Tali tariffe - introdotte dal D.P.R. 34/2000 e originariamente previste per un'attestazione con validità triennale (successivamente portata a cinque anni) prevedono un minimo tariffario adottato da tutte le SOA e un massimo (pari al doppio della tariffa minima) che le SOA - per ragioni legate alla crisi del settore dei lavori pubblici - non hanno mai applicato. Orbene, tali tariffe erano state fissate dal legislatore quasi venti anni orsono,



da allora le SOA sono state gravate dal legislatore nonché da successivi e ripetuti interventi dell'ANAC di innumerevoli compiti aggiuntivi volti a garantire il buon funzionamento del sistema. Ma tali compiti aggiuntivi, che hanno determinato un aumento esponenziale dei tempi di lavorazione di una singola pratica passato da circa 35 gg. del 2008 - agli attuali 110 gg, hanno inciso negativamente sul conto economico delle SOA che si sono trovate a dover gestire tali maggiori costi senza ricevere una adeguata contropartita economica. Tale mutata situazione economica, oltre che incidere in maniera fortemente negativa sui margini economici delle società (i dati di bilancio sono pubblici e quindi facilmente verificabili) ha determinato una fortissima riduzione del numero stesso delle SOA passate dalle iniziali 85, alle attuali 16.

Sempre in ordine ai maggiori costi sostenuti dalle SOA, si segnala che dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 6 della Legge 266/2005 le SOA versano all'ANAC quale contributo per il funzionamento il 2% dei ricavi annui. In sostanza, considerando che una SOA di medie dimensioni fattura annualmente 3 mln, ne consegue che in questi 13 anni ogni SOA in media ha versato ha versato all'ANAC oltre 800.000,00 €

Fatte le superiori dovute premesse, si rileva altresì che in questi anni tali auspiccate riduzioni sono state già introdotte, in particolare con l'approvazione del D.P.R. 207/2010 il legislatore ha disposto uno sconto tariffario pari al 20 % per le piccole e medie imprese e del 50 % per i consorzi stabili. Inoltre, con comunicato dell'ANAC la tariffa delle c.d. variazioni minime viene calcolata su base fissa (278,00 €) e non più variabile (in base al valore dell'attestazione originaria).

Alla luce di quanto fin qui esposto, è di tutta evidenza che **le SOA hanno già visto ridotti a dismisura i propri margini economici e, considerata l'impossibilità (stabilita dalla legge) di esercitare altre attività, sarebbero impossibilitate ad assorbire un'ennesima riduzione dei propri ricavi che andrebbe a ripercuotersi in maniera automatica e diretta sulla qualità del servizio di natura pubblicistica che le stesse svolgono in favore dell'intero sistema degli appalti pubblici.**

STORICO NUMERO SOA ATTIVE SUL MERCATO

ANNO 2001	67
ANNO 2006	58
ANNO 2010	45
ANNO 2012	39
ANNO 2014	31
ANNO 2016	25
ANNO 2018	18

*DOCUMENTO ELABORATO A CURA DEL CENTRO
STUDI UNIONSOA*

NUMERO ATTESTAZIONI EMESSE DALLE SOA ANNI 2016 - 2017 - 2018*

ORGANISMO DI ATTESTAZIONE	2016					2017					2018 (DATO AL 30/09)					Tot. Imprese Attive al 30.09.2018**
	NUOVE ATTESTAZIONI	RINNOVI TRIENNALI	REVISIONI TRIENNALI	100% INTER. TRIENNALI	NUOVE ATTESTAZIONI	RINNOVI TRIENNALI	REVISIONI TRIENNALI	100% INTER. TRIENNALI	NUOVE ATTESTAZIONI	RINNOVI TRIENNALI	REVISIONI TRIENNALI	100% INTER. TRIENNALI				
1 ARGENTIA SOA	101	148	64	105	73	103	95	123	45	114	38	205	862			
2 ALTERRIA SOA	129	364	221	409	103	240	321	450	47	135	138	318	1.822			
3 *****ATTORIOSOA	129	264	138	525	114	162	191	428	30	78	80	244	1.221			
4 *****ATTORIOSOA	12	115	65	212	3	10	29	69	0	0	0	0	154			
5 BENTLEY SOA	112	543	299	724	112	244	392	712	60	245	238	873	2.468			
6 SOA CONSORT	62	187	67	269	48	127	150	380	37	128	85	387	1.253			
7 COOP SOA	257	1.282	737	1.462	211	648	930	1.488	86	430	330	1.228	5.249			
8 DAP SOA	23	67	42	108	30	75	95	156	14	37	48	138	522			
9 *****ENNA SOA	56	292	216	486	65	177	299	403	36	177	203	1.218	2.402			
10 *****ENNA SOA	52	253	195	401	40	149	245	363	1	1	0	6	333			
11 *****ENNA SOA	86	227	103	290	18	32	68	209	0	0	0	0	440			
12 I.C.SOA	24	82	55	94	19	36	72	104	8	25	25	58	372			
13 IMPRESOA	28	59	58	189	15	58	91	169	11	32	27	104	405			
14 *****LISA	33	131	105	170	20	64	107	142	1	2	10	5	178			
15 SOALAGHI	50	187	93	247	55	117	165	238	20	82	74	252	930			
16 *****LISA	169	699	390	981	157	325	434	858	98	376	284	1.283	3.282			
17 LA SPARTEN	50	206	80	269	34	114	113	258	16	63	88	242	889			
18 *****LISA	36	103	71	157	11	11	35	82	0	0	0	0	23			
19 *****LISA	21	87	70	144	1	0	0	3	0	0	0	0	112			
20 *****LISA	51	172	80	337	35	77	99	314	0	0	0	0	495			
21 *****LISA	38	171	76	385	23	82	114	191	11	57	53	148	607			
22 SOA RINA	82	241	218	430	64	132	231	325	18	88	79	244	1.235			
23 SOA GROUP	90	406	248	619	86	244	309	651	42	180	159	592	1.868			
24 SOATEAM	35	109	57	126	25	55	77	150	11	59	53	91	521			
25 UMISOA	28	86	54	205	20	44	85	212	11	60	31	174	441			
TOTALE	1.755	6.481	3.742	9.278	1.383	3.326	4.747	9.159	605	2.370	2.044	7.801	27.982			

ANNO 2016 - TOTALE NUOVE ATTESTI + RINNOVI + REVISIONI TRIENNALI 11.978
 ANNO 2017 - TOTALE NUOVE ATTESTI + RINNOVI + REVISIONI TRIENNALI 9.456
 ANNO 2018 - TOTALE NUOVE ATTESTI + RINNOVI + REVISIONI TRIENNALI 5.019

* Il totale delle imprese attive (27.982) è al lordo delle imprese folle ma con attestazione in corso di validità e delle imprese che hanno effettuato operazioni straordinarie (cessioni, uffici, sezioni, ecc.). E' ipotizzabile che il numero reale di imprese attive al settembre 2018 sia pari a circa 26.500

***** SOA CONSORT
 ***** SOA CONSORT
 ***** SOA CONSORT
 ***** SOA CONSORT
 ***** SOA CONSORT



**ESTRATTO CONSULTAZIONE M.I.T. DEL 10 SETTEMBRE 2018
di maggior interesse per Unionsoa**

ART. 83

PROPOSTA UNIONSOA

ART. 83 CRITERI DI SELEZIONE E SOCCORSO ISTRUTTORIO

Focus su Criteri di selezione

Sistema di qualificazione delle imprese per i lavori

In relazione ai criteri di selezione, UNIONSOA ritiene che l'attuale sistema unico di qualificazione SOA - regolato dagli articoli 83/84 del Codice degli Appalti e vigilato dall'ANAC - risulta assolutamente adeguato alle caratteristiche del "sistema paese", è in grado di garantire l'efficienza e il buon funzionamento della partecipazione agli appalti pubblici ed è regolato da una normativa in linea con le recenti Direttive Comunitarie 24 / 25 - 2014.

CONSIDERAZIONI:

Adeguatezza al "sistema paese"

Come noto, in Italia esistono oltre 35.000 stazioni appaltanti pubbliche, operano circa 26.000 imprese in possesso di qualificazione e in media 110 imprese partecipano alla singola gara d'appalto per lavori di importo superiore a 150.000,00 Euro. Pertanto, da una valutazione attenta di tali dati - del tutto peculiari rispetto agli altri paesi Europei - l'esistenza di un sistema di qualificazione unico che operi su basi omogenee e sgravi le stazioni appaltanti pubbliche dall'onere di valutare gara per gara i requisiti legali - tecnico - economici delle imprese partecipanti, appare assolutamente indispensabile.

Efficienza e garanzia

L'attuale sistema unico di qualificazione SOA garantisce ormai da molti anni al settore degli appalti pubblici la selezione e la qualificazione delle imprese secondo criteri e parametri omogenei e uniformi, fissati dal D.P.R. 207/2010 e affinati nel corso degli anni dalle numerose precisazioni formulate dall'ANAC e ricomprese, da ultimo, nel Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 Euro.



Sotto la continua vigilanza dell'ANAC, gli operatori economici sono qualificati dalle Società Organismo di Attestazione (SOA), classificate dal legislatore quali esercenti di pubblica funzione. Tali società, ormai in possesso di un know how difficilmente replicabile, in questi diciotto anni di attività hanno maturato una specifica competenza che non potrebbe esser di certo sostituita da un mero sistema informatico.

L'applicazione di tale modello di qualificazione molto selettiva ed efficace, negli anni ha determinato una riduzione pari a due terzi delle imprese già qualificate dal cessato Albo Nazionale Costruttori, causando conseguentemente un drastico ridimensionamento delle SOA operanti sul mercato, che dalle 67 iniziali, sono rimaste in 17.

Direttive Comunitarie 24/25 – 2014

L'attuale sistema di qualificazione, confermato nel suo complesso dall'entrata in vigore del Codice degli Appalti, è assolutamente rispondente ai dettami delle Direttive Comunitarie sopra citate e gli stessi requisiti di qualificazione di natura "dinamica e storica" che gli operatori devono dimostrare ai fini dell'ottenimento dell'attestazione SOA, sono perfettamente in linea con quanto prescritto dalla Comunità Europea.

Alla luce di quanto fin qui esposto la scrivente associazione ritiene che non sussista la necessità di una modifica del citato articolo 83 del codice in ordine all'attuale sistema di qualificazione. Di tale avviso, peraltro, sembrano essere tutti gli stakeholder del settore che, in più occasioni pubbliche, si sono chiaramente espressi per il mantenimento dell'attuale sistema unico di qualificazione.

Difatti, come risulta dal documento AIR dell'ANAC datato maggio 2017 e più specificatamente dal Comunicato del Presidente ANAC del maggio 2018 del Presidente, "la proposta unitaria formulata dalle associazioni degli operatori economici prevede la conservazione di un sistema unico di qualificazione, escludendo la possibilità di istituire sistemi integrativi giudicati troppo costosi per gli operatori economici."

PROPOSTA DI MODIFICA

Si ritiene quindi, di eliminare l'ipotesi di prevedere sistemi di qualificazione alternativi, peraltro già percorsa senza successo dai soggetti istituzionali preposti, che se malauguratamente intrapresa - potrebbe rappresentare un ulteriore ostacolo al buon funzionamento dei meccanismi che si pongono a monte del materiale avvio delle opere pubbliche già finanziante, allontanando ulteriormente la ripresa economica del paese.

In ordine alle possibili modifiche da apportare all'articolo 83 ci permettiamo di segnalare che il Codice degli Appalti non prevede alcun sistema di qualificazione preventivo per il settore dei servizi e delle forniture. Orbene tale scelta sembra essere contraddittoria rispetto alle notevoli problematiche di natura giuridico - applicativa riscontrabili in numerosissime gare bandite e pertanto sottoponiamo alla Vostra attenzione l'ipotesi di dotare anche i servizi e le forniture di un adeguato sistema di qualificazione, mutuando a tal fine l'esperienza maturata nei lavori pubblici. Difatti la scrivente associazione ritiene che, grazie al lavoro



svolto in questi anni, l'attuale sistema di qualificazione dei lavori sia in grado di fornire con immediatezza un comprovato e adeguato livello di efficienza e di trasparenza, garantendo un miglioramento della corretta allocazione delle risorse pubbliche, nonché una maggiore prevenzione dei fenomeni di corruzione che si possono annidare nella PA.

L'introduzione di tale sistema sarebbe in grado di garantire in maniera omogenea che tutti i soggetti ammessi alla partecipazione di gare pubbliche, siano essi di lavori, di servizi o forniture, debbano improntare la loro attività ai principi della qualità, della professionalità e della correttezza, dovendo altresì dimostrare di possedere l'attestazione di qualificazione, la quale, così come già avviene per i lavori pubblici, dovrà essere rilasciata dalle SOA al fine di accertare ed attestare, in capo ai soggetti partecipanti alle gare, l'esistenza dei requisiti di ordine generale, tecnico-organizzativi ed economico-finanziari.

Si avrebbe, così, un unico sistema di qualificazione per tutte le tipologie di appalti con il beneficio di far cessare l'attuale differente disciplina per servizi e forniture, secondo la quale l'accertamento dei requisiti viene effettuato dalla stazione appaltante, con conseguente notevole aggravio di spese.

Si auspica inoltre che - in tempi brevi - si voglia dar corso all'attuazione del Decreto Ministeriale previsto al comma 2 dello stesso articolo ed in merito al quale la scrivente associazione ha fatto già pervenire ai preposti Uffici di questo illustre Ministero le proprie osservazioni, che qui si intendono integralmente richiamate.

GENERAL SOA artt. 83 e 84

Sistema unico di qualificazione

Tra le diverse tematiche elencate dal Ministero quali ambiti di possibile intervento modificativo del codice, per quel che riguarda l'attività di attestazione rilevano, in principio, i riferimenti indicati dal lo schema di consultazione ministeriale in connessione con gli articoli:

83, Criteri di selezione (Sistema di qualificazione delle imprese per i lavori Sistema di qualificazione degli operatori economici e raccordo con la disciplina del contraente generale. Possibilità di prevedere sistemi alternativi di qualificazione - art. 84, c. 12);

84, c.4 Sistema unico di qualificazione degli esecutori di LL.PP. - requisiti (Qualificazione delle imprese. Disciplina dei requisiti rilevanti ai fini della qualificazione, con particolare riferimento all'esperienza maturata negli anni precedenti per i lavori eseguiti e all'arco temporale di riferimento).

Al riguardo va osservato che, aderendo alla tesi secondo la quale il Codice prima che modificato deve essere posto in condizioni di operare, per quanto attiene all'attività di attestazione non si ravvisano, in principio, particolari questioni aperte o esigenze di modifica legislativa. Si auspica piuttosto che venga data rapida attuazione all'adozione del decreto ministeriale di cui all'art.83, comma 2, le cui previsioni sono già state fatte oggetto di specifica ed articolata proposta da parte dell'ANAC al MIT. Rispetto ai contenuti di tale proposta le Società di Attestazione hanno formulato, nei mesi scorsi, alcune specifiche osservazioni, alle quali in questa sede si fa rinvio, che si confida possano essere tenute in adeguata considerazione in occasione della stesura finale del citato decreto.



Volendo ampliare il contributo agli ambiti di possibile miglioramento del quadro normativo vigente, ovviamente per quel che riguarda il settore di competenza, non ci si può esimere dall'evidenziare come, in senso contrario rispetto a quanto in alcune sedi forse frettolosamente argomentato, l'estensione di operatività del sistema di qualificazione ex art. 84 anche al campo delle forniture e dei servizi potrebbe rivelarsi proficuo per l'intero sistema regolato dal Codice in consultazione.

Ed infatti, la disponibilità, da parte delle stazioni appaltanti, di un attestato di qualificazione degli operatori economici candidati all'assunzione di contratti pubblici che - ancorchè in modo differente da quanto avviene per i lavori - permetta loro di conoscere, in modo avvalorato e previamente verificato da organismi deputati a tale funzione, esperienze, qualifiche, dotazione economica, strutturazione operativa ecc. ecc. di ciascun candidato, agevolerebbe le scelte valutative finali su chi possa accedere ad una determinata procedura di selezione o a chi debba essere aggiudicata, evitando di effettuare in proprio l'intero percorso accertativo del possesso dei requisiti e riducendo i costi sia legati alle procedure di gara che quelli derivanti dall'ingente contenzioso.

Solleverebbe le amministrazioni committenti dalla gestione di dispendiose procedure e/o di albi per valutare ed ordinare specifici requisiti e competenze degli operatori che, nell'ipotesi prospettata sarebbero rimessi alla competenza di organismi oggettivamente dotati di idonea struttura (anche ulteriormente incrementabile sul piano dei requisiti previsti dalla legge per operare), professionalità ed esperienza, consentirebbe alle amministrazioni/committenti di avere maggiori risorse da assegnare alla verifica ed al monitoraggio dell'esecuzione dei servizi oggetto della procedura di gara, dando vita ad un sistema virtuoso di esecuzione e controllo con indubbi vantaggi anche economici per la comunità che ne fruisce.

Queste, del resto, sono le ragioni per cui la Direttiva Comunitaria 24/2014 (art.64) continua a legittimare le SOA.

Le imprese, invece, a fronte di un esiguo esborso economico, verrebbero sollevate dall'onere di dover provare, gara per gara, i propri requisiti, producendo, a proprio rischio e spese, copiosa documentazione e dichiarazioni sostitutive, a volte anche insidiose, che a loro volta dovranno essere sottoposte a verifica da parte delle stazioni appaltanti, con un inevitabile accrescimento dei tempi e dei costi delle procedure di gara e residuando comunque l'alea di contestazione dell'aggiudicazione conclusiva.

Il controllo diretto dell'ANAC anche a carattere sanzionatorio, e le competenze acquisite negli anni, garantirebbe il sistema da abusi ed inefficienze come, e forse meglio, di qualsiasi gestione decentralizzata di tali processi.

Sempre nell'ottica di salvaguardia del sistema di qualificazione e del settore strategico cui è preposto, si richiamano e si condividono le perplessità espresse dal Consiglio di Stato nel Parere n.782 del 30/03/2017 circa l'utilizzabilità a regime del decennio antecedente la data di sottoscrizione del contratto con la SOA ai fini dell'individuazione del periodo di attività documentabile per il conseguimento della qualificazione.

Invero utilizzare in modo permanente un così remoto periodo di tempo per la dimostrazione dei requisiti comporta, per utilizzare le pregiate parole del Consiglio, il rischio di una qualificazione disancorata da elementi attuali e perciò effettivi con una distorsione, invece che un ampliamento, della concorrenza. Resta invece valida e condivisibile la scelta del legislatore di utilizzare un periodo così esteso per un periodo transitorio connesso allo stato



di crisi del settore ed ad una diminuzione dei lavori di cui avvalersi per la dimostrazione dei requisiti delle imprese.

ART. 84, C. 4

PROPOSTA UNIONSOA

ART. 84. comma 4 (SISTEMA UNICO DI QUALIFICAZIONE DEGLI ESECUTORI DI LAVORI PUBBLICI)

Focus su disciplina dei requisiti rilevanti ai fini della qualificazione, con particolare riferimento all'esperienza maturata negli anni precedenti per i lavori eseguiti e all'arco temporale di riferimento selezione

CONSIDERAZIONI

Mentre in ordine ai requisiti di qualificazione si rimanda a quanto sopra esposto, in merito all'arco temporale di riferimento si segnala che il decennio – recentemente reintrodotta dal D.lgs. 56/2017 - appare un arco temporale congruo rispetto alla esigenza di qualificare imprese realmente in grado di eseguire i lavori appaltati. Inoltre, appare utile segnalare che l'eventuale ulteriore estensione del periodo documentabile renderebbe più aleatoria l'attività di competenza delle SOA relativamente alla verifica e ai riscontri di veridicità della documentazione prodotta dalle imprese.

PROPOSTA DI MODIFICA

Comprendendo tuttavia che la profonda crisi che da anni interessa il settore dei lavori pubblici ha determinato inevitabili ricadute sui livelli di qualificazione ottenibili dagli operatori economici, in questa sede ci permettiamo di fornire un contributo meramente tecnico sottoponendo alla Vostra attenzione due soluzioni che, pur confermando l'attuale arco temporale del decennio, potrebbero in qualche modo venire incontro alle legittime istanze delle imprese.

Riduzione dei parametri di qualificazione per un periodo transitorio da definire

Per un periodo da definire si potrebbe ridurre l'impatto degli attuali parametri adottati in sede di qualificazione, aumentando contestualmente la percentuale della c.d. "tolleranza" già prevista in occasione dell'istruttoria di revisione triennale.

ESEMPIO:



In via transitoria e con un provvedimento di correzione da emanarsi nel breve, si propone di ridurre l'impatto del parametro economico relativo alla cifra d'affari in lavori, nonché quello tecnico dei lavori eseguiti nelle singole categorie e dei c.d. lavori di punta. Inoltre, si propone di aumentare la c.d. "tolleranza" in occasione dell'istruttoria di revisione triennale. In particolare, per la durata di 3 anni si propone l'adozione delle seguenti misure previste dal D.P.R. 207/2010,

Istruttoria di rinnovo e/o prima attestazione:

vengono abbattuti nella misura del 35 % i seguenti parametri ex art. 79, D.P.R. 207/2010:

Comma 2, lett. b) : cifra d'affari

Comma 5, lettere b) e c) : lavori eseguiti nelle singole categorie e lavori di punta

Comma 8 : adeguata attrezzatura tecnica

Comma 10 : adeguato organico medio

Istruttoria di verifica triennale

La tolleranza prevista all'art. 77, comma 6, D.P.R. 207/2010 viene innalzata al 50 % (modifica dell'art. 84 COMMA 11 aggiungendo a fine comma "... con una tolleranza del 50%")

Nuova modalità di qualificazione svincolata dai requisiti economici

Considerando che molte imprese, pur mantenendo intatte le capacità professionali, oggi si trovano private delle relative qualificazioni a causa della forte riduzione dei lavori pubblici banditi, sarebbe possibile prevedere una nuova modalità di qualificazione in parte svincolata dalla cifra d'affari ed in grado di valorizzare il patrimonio di professionalità accumulato negli anni dalle imprese. In particolare, rivedendo le logiche di valutazione dei requisiti economici quali fatturato e costo del personale/attrezzature, per l'assegnazione delle sole classifiche inferiori, si potrebbe utilizzare anche la sola esperienza professionale maturata dal direttore tecnico dell'impresa.

CONFAPI/ANIEM

Art. 84, comma 4

qualificazione

Appare certamente auspicabile una semplificazione dei flussi informativi sui dati dei contratti sottoscritti con le imprese, puntando ad una maggiore omogeneizzazione dei sistemi di raccolta e registrazione di tali informazioni, nell'obiettivo prioritario di non sovraccaricare le imprese con la duplicazione di procedure e documentazione.

E' necessario che i dati sui contratti sottoscritti con le imprese siano facilmente condivisibili ed accessibili all'interno del sistema di attestazione, così da disporre di una banca dati completa ed aggiornata ed ottimizzare i tempi ed i costi che le PMI si trovano a sostenere per la corretta predisposizione di tutta la documentazione utile ai fini del rilascio dell'attestazione SOA.



A tal fine, si ritiene di indubbia utilità la costituzione della Banca dati nazionale degli operatori economici, in cui – si auspica – vada a confluire la più ampia parte delle informazioni e della documentazione richiesta alle imprese per la partecipazione alle gare e la relativa qualificazione. L'informatizzazione dei dati necessari a comprovare i requisiti di partecipazione e il raccordo tra le diverse banche dati coinvolte nel procedimento diventano quindi due passaggi fondamentali e urgenti per semplificare l'attività burocratica in capo alle società di attestazione e, allo stesso tempo, alleggerire le imprese, soprattutto micro, piccole e medie, di oneri procedurali che costano in termini di tempo e risorse.

La revisione del metodo di calcolo e la riduzione dei minimi tariffari appaiono essenziali e prioritari in un contesto economico-imprenditoriale fortemente segnato dalla crisi, in un settore che più di altri ne è stato colpito, con la conseguente esclusione dal mercato di moltissime imprese, e che più di altri necessita di interventi di rilancio.

La riforma della qualificazione SOA passa per due momenti essenziali:

'Congelamento' delle qualificazioni attuali, fino all'attuazione del nuovo sistema di qualificazione, superando l'attuale sistema legato alla logica del fatturato e dei lavori di punta, al ricorrere dei seguenti requisiti accertati dalla SOA:

assenza di motivi di esclusione;

continuità dell'iscrizione in Cassa Edile o in Edilcassa per le imprese che applicano il contratto collettivo dell'edilizia;

assenza dello stato di fallimento, con abilitazione all'esercizio provvisorio e di concordato con continuità aziendale o della presentazione della relativa istanza;

disponibilità di personale e attrezzature che l'affidatario deve dichiarare al momento della consegna dei lavori, secondo parametri predeterminati (da definire).

2. una nuova qualificazione «a regime» costruita sulla falsa riga della qualificazione sui beni culturali (i lavori sono utilizzabili dalla SOA indipendentemente dalla data in cui sono stati eseguiti), con verifica triennale 'alleggerita' ed ulteriori affinamenti.

ULTERIORI OSSERVAZIONI

Dovrebbe prevedersi, per la prima classifica, un'attestazione SOA semplificata, rilasciata a un costo ridotto e fisso

Per la qualificazione nelle categorie Edili, l'impresa deve applicare il CCNL di settore, poiché il ricorso ad altri contratti ha effetti negativi sulla qualità del lavoro, e per gli addetti comporta perdita del salario e mancanza di sicurezza;

Non deve esserci alcuno 'spacchettamento' artificioso delle categorie e più in generale una moltiplicazione delle categorie di qualificazione; per converso, occorre valutare quali categorie accorpate fra loro, a fine di ridurre il numero complessivo.

Occorre riconsiderare (e non eliminare) la categoria OG11, che consente la realizzazione e la manutenzione di impianti tecnologici tra loro coordinati ed interconnessi funzionalmente e rappresenta un importante strumento di semplificazione per appalti di lavori.

Occorre confermare l'istituto della cooptazione, quale strumento di crescita delle imprese chiarendo, altresì meglio, i casi in cui le imprese possono accedervi.



E' necessario respingere l'ipotesi una riduzione del periodo documentabile per i requisiti economici, che, in coerenza con le disposizioni del codice, non può essere limitato ai migliori 5 anni degli ultimi 10.

Occorre confermare l'attuale sistema di verifica sulle attrezzature, escludendo la possibilità di un discrezionale giudizio di idoneità delle stesse da parte della SOA o la previsione di attrezzature specifiche per ogni categoria.

L'utilizzo dell'incremento convenzionale premiante deve continuare ad essere accessibile anche alle imprese che hanno 'rideterminato' in attestazione il fatturato.

Occorre stabilire che continua ad applicarsi il cd. «premio di coordinamento» previsto dal d.p.r. 207/2010 per tutti i bandi pubblicati antecedentemente all'approvazione del nuovo sistema di qualificazione delle imprese.

Occorre riformare i certificati di esecuzione lavori, utilizzando un format maggiormente descrittivo dei lavori eseguiti, ciò al fine di renderli utilizzabili anche per la qualificazione in appalti esteri.

Proposta UNIONE SOA ITALIANE

Art. 84

Il comma 12 dell'art. 84, nella parte in cui prefigura la possibilità di prevedere sistemi di qualificazione alternativi da parte di alcune stazioni appaltanti, potrebbe ingenerare confusione rispetto alla riconosciuta riserva di competenza in capo alle SOA nella materia della qualificazione nei lavori pubblici; pertanto, si suggerisce la completa abrogazione dell'art. 84, co. 12.

La permanenza del sistema SOA, ove correttamente applicato e vigilato, è giustificata da un duplice ordine di fattori:

complessità delle attività di qualificazione

Attualmente, in fase di qualificazione dell'operatore economico le SOA svolgono controlli particolarmente complessi, che possono essere svolti solo da personale altamente qualificato. Sulla base di ciò, e alla luce della clausola di invarianza finanziaria contenuta nell'articolo 219 dello schema del nuovo Codice secondo la quale le amministrazioni provvedono ai dovuti adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziaria disponibili, la strada di una eventuale qualificazione presso le SSAA appare di dubbia realizzazione; peraltro la creazione di un sistema di qualificazione "gara per gara" rappresenta uno strumento potenzialmente idoneo ad incrementare il contenzioso in fase di aggiudicazione con conseguenti notevoli ritardi nell'affidamento dei lavori, senza considerare che la pubblica amministrazione sarebbe gravata dall'esecuzione di un'attività multidisciplinare particolarmente complessa e, soprattutto, molto onerosa.

equo perseguimento dell'interesse pubblico e degli interessi delle imprese

Il sistema di qualificazione SOA è in grado di tutelare, da un lato l'interesse pubblico a garantire: certezza e veridicità dei requisiti e della documentazione utilizzata dalle imprese qualificate; snellimento nelle procedure di gara e di aggiudicazione; notevole riduzione della spesa pubblica; diminuzione del contenzioso amministrativo; minore discrezionalità da parte della stazione appaltante e quindi minore corruzione; controllo sistematico sul 100% delle imprese partecipanti alle gare;



pochi soggetti che gestiscono la qualificazione (25) rispetto al numero di stazioni appaltanti attuali (stimate in oltre 30.000, ma se ne ignora il numero preciso).

e dall'altro l'interesse dell'impresa a:

tracciabilità, trasparenza e omogeneità delle procedure adottate dalle SOA in fase di qualificazione;

minore oneri documentali per l'impresa;

riduzione degli errori delle imprese in fase di autodichiarazione dei requisiti di carattere speciale con conseguente riduzione dei casi di presunte false dichiarazioni;

chiarezza dei ruoli, delle competenze e delle responsabilità: le stazioni appaltanti, in fase di gara saranno 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; le imprese concentreranno i loro sforzi sulla qualità del proprio operato evitando inutili e onerosi eccessi burocratici.

Per tutte le ragioni fin qui illustrate auspichiamo che, nell'attuale fase di revisione della disciplina del sistema di qualificazione, conformemente ai principi di trasparenza e concorrenza, il ruolo delle SOA possa essere valorizzato ampliando il sistema di qualificazione anche al settore dei servizi e delle forniture.

In tal senso, il comma 12 dell'articolo 84 potrebbe essere non abrogato ma emendato.

Proposta di Emendamento:

"Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, su proposta dell'ANAC, sentite le competenti Commissioni parlamentari, vengono individuate le modalità di qualificazione anche per il settore dei servizi e forniture, anche in via sperimentale e a base volontaria, da parte degli organismi di attestazione, finalizzate ad una graduale estensione del sistema unico di qualificazione, individuando le eventuali categorie professionali e le tipologie di servizi e forniture escluse."

CONFARTIGIANATO IMPRESE

Modifiche art. 84 e al comma 4

PROPOSTA: Al comma 4 eliminare lettera d)

MOTIVAZIONE:

La proposta di Confartigianato Imprese è volta a svincolare il rating di impresa dal sistema di qualificazione. Allo stato attuale la difficoltà di definire un sistema di "Rating di impresa" oggettivo e non penalizzante per le imprese, unito alla ancora incerta scelta sui sistemi di qualificazione degli operatori economici, suggerisce di accantonare il progetto di rating di impresa.

La stessa Autorità Nazionale Anticorruzione nel documento di accompagnamento al documento posto in consultazione sul Rating di impresa, evidenziava la confusione generata dallo stesso Codice dei Contratti Pubblici e in particolare affermava che il codice "non fornisce una chiara indicazione delle finalità dello stesso, o meglio ne dà alcune che possono risultare anche contrastanti". In tal senso l'istituzione di un "Rating di impresa", a nostro avviso,



appare prematura e potrebbe generare ulteriore confusione in un contesto talmente tanto fluido che sta portando alla desertificazione delle imprese.

A maggior ragione la mancata chiarezza potrebbe amplificare il rischio di gold plating operato dalle Stazione Appaltanti che potrebbero utilizzare tale strumento per penalizzare gli operatori economici già gravati da richieste esorbitanti.

PROPOSTA:

Al comma 11, dopo le parole "La qualificazione della SOA ha durata di cinque anni" eliminare le parole "con verifica entro il terzo anno del mantenimento dei requisiti di ordine generale nonché dei requisiti di capacità strutturale indicati nelle linee guida."

Alla fine del comma 11 aggiungere le parole "al fine di favorire l'inclusione delle micro e piccole imprese, per la prima e seconda classifica, le tariffe di qualificazione si intendono calcolate nella misura massima del 10% dell'importo di cui all'Allegato C - Corrispettivi e oneri per le attività di qualificazione, del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207. Negli altri casi le tariffe di classificazione si intendono calcolate nella misura massima del 50% dell'importo di cui all'Allegato C - Corrispettivi e oneri per le attività di qualificazione, del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207."

In subordine, al comma 1 sostituire "150.000" con "500.000",

MOTIVAZIONE:

Il sistema di qualificazione rappresenta un aspetto su cui riteniamo utile una attività di riordino volta a favorire maggiore trasparenza e facilità di accesso.

La proposta di Confartigianato Imprese è volta a favorire il miglioramento dell'accesso delle Micro e Piccole Imprese nel mercato pubblico e poter comunque "assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Confartigianato Imprese ha sempre sostenuto l'opportunità di un innalzamento della soglia dei lavori per i quali le SOA sono richieste, con l'abolizione dell'obbligatorietà delle SOA sotto i 500.000 euro d'importo.

Tale proposta può essere superata se le società di attestazioni convenissero con la forfettizzazione del costo di attestazione, almeno per le prime classifiche ad un importo estremamente contenuto.

Tale soluzione sarebbe preferibile poiché la qualificazione SOA rappresenta comunque una semplificazione.

Crediamo, infatti, che il sistema attuato in Italia non debba essere totalmente riformato ma sicuramente dovranno essere meglio calibrati alcuni aspetti per rendere la procedura introdotta prima dal DPR n. 34/2000 e poi confermata nel Regolamento di attuazione al codice (DPR 207/2010) effettivamente utile.

Si ritiene che il sistema di indicazione di pubbliche gare di appalto per categorie di opere e classifiche di importi dia immediatamente indicazioni sulla tipologia di contratto di lavoro rendendo facilmente fruibile l'informazione.

Il sistema però negli anni non ha dato i risultati sperati in termine di qualificazione degli operatori anche per il disinvolto uso dell'istituto dell'avvalimento tanto che il sistema di qualificazione è vissuto dalle imprese soprattutto come un costo e una eccessiva burocratizzazione della procedura di accesso al mercato pubblico.



Qualora non venisse accolta la proposta di forfettizzazione delle tariffe per le prime due classifiche si propone l'innalzamento della soglia di qualificazione.

Al di sotto di tale importo, infatti, le gare di appalto potrebbero essere indette in linea con le norme di affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'art. 35 del codice.

Si ritiene che per tali gare quindi una conoscenza diretta delle Pubbliche amministrazioni, mediante tenuta di elenchi di Fornitori ritenuti idonei ed interrogazione della Banca Dati dell'ANAC per valutarne la regolarità possa essere strumento idoneo a tutelare le Stazioni appaltanti e la concorrenza tra le imprese oppure permettere alle imprese che partecipano al mercato dei lavori pubblici, di poter dimostrare in occasione della gara il rispetto dei requisiti minimi previsti per poter contrarre con la pubblica amministrazione.

A tal fine andrebbe valorizzata la Banca Dati AVCpass (e futura Banca Dati Nazionale degli Operatori Economici) che contiene, nei fatti, la documentazione relativa ai requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi delle imprese partecipanti alle gare di appalto. Tale Banca dati dovrebbe consentire una rapida individuazione e selezione delle imprese virtuose, oltre ad assicurare la trasparenza e il controllo on line in tempo reale dei documenti di regolarità.

Si propone altresì l'eliminazione della verifica triennale che risulta essere una mera verifica documentale.

Si propone infine una netta riduzione delle tariffe di attestazione.

PROPOSTA: L'art. 84, comma 12 è abrogato

MOTIVAZIONE

Si ritiene che un sistema di qualificazione alternativo alle SOA neghi il principio di unicità della qualificazione, generando confusione tra gli operatori economici e nell'accesso al mercato.

In attesa di una revisione organica di tutto il sistema di qualificazione si compia, proprio a partire dalla qualificazione delle stazione appaltanti, ritiene fondamentale "congelare" ogni possibile sperimentazione che potrebbe rappresentare un danno per il già fragile sistema di impresa.

OSSERVAZIONI

A nostro avviso nella riflessione su una revisione dell'attuale sistema di qualificazione dell'operatore economico, trova spazio l'ipotesi che i lavori realizzati non siano condizionati da criteri di validità temporale estendendo a tutte le categorie di operatori economici quanto previsto al co. 2 dell'art. 146 del nuovo codice che prevede: "2. I lavori di cui al presente capo sono utilizzati, per la qualificazione, unicamente dall'operatore che li ha effettivamente eseguiti. Il loro utilizzo, quale requisito tecnico, non è condizionato da criteri di validità temporale."

Appare, infatti, determinante che l'esperienza curricolare dell'operatore economico non abbia scadenze. Vale a dire che dovrebbe essere valorizzato il sistema del saper fare che, qualora non intervengano modifiche all'organizzazione aziendale (in termini di organico, dotazione strumentale ecc.) dovrebbe essere riconosciuto a prescindere dall'eventuale attività dell'impresa nel specifico settore.

Per quanto attiene i requisiti economici, facendo riferimento ai cosiddetti "lavori di punta", si è osservato che è difficile per le imprese, specie le MPI garantire gli importi dei "lavori di punta" a causa della difficoltà di accesso al mercato pubblico, si propone comunque che fino



alla V classifica, si individui un sistema compensativo che permetta di aumentare il numero dei certificati (ad es. 2/4/6) che concorrono alla definizione dei "Lavori di punta". Oppure individuare un'altra modalità di qualificazione in parte svincolata dalla cifra d'affari. Ciò permetterebbe, peraltro, l'allargamento della platea delle imprese che possono accedere al mercato pubblico con tutto vantaggio del principio di concorrenza.

ANAS

Estensione verifiche delle SOA a solidità patrimoniale operatori

Si suggerisce di specificare, all'art. 84, comma 4, del Codice, che, tra gli accertamenti sottesi all'attestazione SOA in ordine al possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria, debba essere incluso altresì il rapporto tra debito e patrimonio, al fine di comprenderne l'effettiva solidità patrimoniale.

L'esperienza Anas ha infatti evidenziato una sostanziale "inattendibilità" delle attestazioni SOA, spesso attestanti una presunta capacità economico-finanziaria di imprese, a ben vedere, in stato di decozione.

ANCE

Sistema unico di qualificazione degli esecutori di LL.PP.

articolo 84, comma 4

Occorre apportare alcune migliorie al sistema SOA, almeno per gli appalti contenuti al di sotto di una determinata fascia di importo, purché ciò non si traduca nella richiesta, gara per gara, di ulteriori requisiti aggiuntivi rispetto all'attestazione. E' indispensabile implementare la qualificazione SOA con i requisiti qualitativi/reputazionali, idonei a misurare il curriculum dell'impresa (vedi prima Osservazioni sub. art. 83, comma 10, in tema di rating d'impresa). Serve un "sistema di qualificazione nazionale" unico, anche di natura pubblicistica, che abiliti le imprese a partecipare alle gare di appalto, almeno in una determinata fascia d'importo. Diversamente, infatti, quest'ultima perderebbe il suo valore di semplificazione. Fino a quando non saranno qualificate le stazioni appaltanti, peraltro, non è poi ipotizzabile una qualificazione "gara per gara". Infine, si condivide la scelta espressa dallo Stato italiano, e ribadita di fronte agli uffici dell'Unione Europea, di imporre alle società aventi la qualità di organismi di attestazione di avere sede nel territorio nazionale; ciò, al fine di dare certezza al sistema di qualificazione e non vanificare l'efficacia dei controlli sulle stesse.

Proposta

Occorre migliorare la qualificazione SOA, al fine di:

- garantire la par condicio nella competizione tra le imprese e l'interesse pubblico a vedere opere concluse e non solo appaltate, prevedendo che gli indici di bilancio, al di sopra di certi importi, siano aggiuntivi e non sostitutivi rispetto al fatturato minimo richiesto ed escludendo dalla partecipazione allegare le imprese in stato di fallimento o in concordato di qualsiasi genere;

La riforma della qualificazione SOA passa per due momenti essenziali:



'Congelamento' delle qualificazioni attuali, fino all'attuazione del nuovo sistema di qualificazione, al ricorrere di quattro parametri:

patrimonio netto pari al 5% della cifra d'affari dell'ultimo anno;

almeno tre anni degli ultimi 5 chiusi in utile;

continuità dell'iscrizione in cassa edile;

l'impresa non sia in concordato o non abbia presentato istanza di concordato.

2. Nuova qualificazione « a regime» sulla falsa riga della qualificazione sui beni culturali (i lavori sono utilizzabili dalla SOA indipendentemente dalla data in cui sono stati eseguiti), con verifica triennale 'alleggerita' ed ulteriori affinamenti.

CNA

Sistemi di qualificazione

Allineamento soglia di obbligatorietà SOA con la II classifica

L'art. 84, comma 1, del Codice stabilisce che il sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici (cd. sistema SOA) sia obbligatorio per i lavori di importo superiore ai 150.000 Euro. Il medesimo articolo, al comma 5, prevede poi che il sistema SOA sia articolato in rapporto alle tipologie ed all'importo dei lavori, ed infatti l'art. 61 del dpr 207/2010 articola i lavori in classifiche sulla base degli importi; tale articolazione risulta sostanzialmente riproposta nella proposta ANAC di Decreto, di cui all'art. 83, comma 2, con piccole modifiche negli importi: la I^a classifica comprenderà i lavori sino a 250.000 Euro, mentre la II^a quelli sino a 500.000 Euro, e così via per le successive classifiche (nel dpr 207/2010 gli importi erano, rispettivamente, 258.000 e 516.000 Euro, che risultavano dalla conversione in Euro di 500 milioni ed un miliardo di lire).

Pertanto, gli assuntori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 Euro dimostrano i requisiti di qualificazione solamente con il certificato SOA, mentre per quelli inferiori la dimostrazione potrà essere data, alternativamente, con il certificato SOA, o con la qualificazione effettuata direttamente dalla Stazione Appaltante secondo quanto dall'art. 90 del Dpr 207/2010 (od in futuro dall'art. 5 della proposta ANAC di Decreto).

Ma l'importo di 150.000 Euro da cui scatta l'obbligo della qualificazione tramite SOA risulta "disallineato" con gli importi delle classifiche.

Si propone di "allineare" l'importo da cui scatti l'obbligo di qualificazione SOA con la griglia di valori di determinazione delle classifiche di qualificazione. In particolare, tenendo come punto fermo la proposta di nuovi importi di cui alla proposta ANAC del Decreto di cui all'art. 83, comma 2, si propone di determinare tale obbligo a partire da 250.000 Euro.

In tal modo, oltre a razionalizzare evidentemente il sistema, si amplierebbe la possibilità di partecipare al mercato degli appalti pubblici, per importi comunque assai modesti, ad imprese non qualificate SOA, che potrebbero poi utilizzare i lavori così effettuati per qualificarsi. Nel contempo, le imprese già qualificate SOA potrebbero continuare a partecipare ad appalti di importo inferiore a 250.000 Euro, ovvero della I^a classifica, con il solo certificato SOA.

Si propone, pertanto, la seguente modifica: all'art. 84, comma 1, il valore "150.000" è sostituito da quello "250.000"



Computazione figurativa del fatturato maturato negli anni di crisi ai fini della qualificazione SOA
Come noto la qualificazione degli operatori economici avviene sulla base della valutazione di parametri aziendali verificabili per gli anni passati (es. esecuzione lavori, organico medio annuo, fatturato, ecc...); l'attestazione SOA è efficace per un periodo di 5 anni, con verifica triennale di alcuni requisiti. Negli ultimi anni, a causa della crisi economica, si è registrata una generalizzata depressione di tali parametri; trattandosi di una causa esogena all'attività aziendale, pare necessario apportare un correttivo a tale valutazione. Una qualificazione effettuata sulla base parametri maturati negli ultimi anni determinerebbe un'indebita limitazione della capacità lavorativa delle imprese, con danno sia per il mercato che per le Stazioni Appaltanti.

Si propone di incrementare figurativamente, ed esclusivamente per gli anni in cui il settore sia stato penalizzato dalla crisi economica, i parametri utilizzati dalle SOA per la qualificazione di una determinata percentuale.

Si propone, pertanto, di aggiungere un ulteriore comma all'art. 84:

"4-ter - Al fine di neutralizzare gli effetti della crisi economica sulla qualificazione degli operatori economici, i parametri aziendali e lavorativi di cui al comma 4, lett. b) degli anni 2009-2017 sono figurativamente incrementati del 150%."

IGI (Istituto Grandi Infrastrutture)

Sistemi di qualità aziendale

L'art. 84, comma 4, lett. c) del Codice ha previsto, fra gli elementi che le SOA debbano attestare per qualificare le imprese, anche il possesso di certificazioni di sistemi di qualità aziendale della serie UNI EN ISO 9000. L'art. 63 del dpr 207/2010 dispone poi che sia necessario un sistema di qualità aziendale per l'ottenimento della qualificazione SOA ad esclusione delle classifiche I^a e II^a. Analoga disposizione è contenuta nell'art. 4 della proposta ANAC di Decreto di cui all'art. 83, comma 2, del Codice.

L'esperienza ha, purtroppo, spesso dimostrato come queste attestazioni non siano garanzia di reale valore aggiunto, mentre pesano in termini di costi aggiuntivi, specie per le imprese di minore dimensioni.

Si propone, pertanto, di richiedere il sistema di qualità aziendale per l'ottenimento della qualificazione SOA solo per classifiche superiori ai 5.000.000 di Euro (V^a classifica, secondo la griglia di cui all'art. 62 del Dpr 207/2010, e VII^a classifica secondo la nuova proposta ANAC).

La proposta emendativa è, quindi, la seguente. All'art. 84 del Codice è aggiunto il comma 4-quater che così dispone: "I sistemi di qualità aziendale di cui al comma 4, lett. c) sono necessari per la qualificazione per importi superiori ai 5.000.000 di euro".

Criticità del sistema SOA

Con riferimento al sistema di qualificazione SOA, si sottolineano qui di seguito le criticità di questo meccanismo.

Innanzitutto, vi è un palese conflitto di interessi. Allorché è la stazione appaltante a qualificare le imprese, l'interesse tutelato è quello del committente, il quale deve poter contare su un



appaltatore in grado di eseguire con competenza i lavori. La stessa garanzia di pari condizioni concorrenziali è un vantaggio che rifluisce non solo sul mercato, ma anche sull'esecuzione del contratto, in quanto permette all'amministrazione di contrattare con l'operatore economico che, essendo uscito vincitore dal confronto concorrenziale, è, teoricamente, il migliore offerente sul mercato.

Nel caso delle SOA, questi risultati recedono, in quanto viene meno quel potenziale conflitto di interessi che esiste tra committente e appaltatore. Infatti, la SOA, rilasciando l'attestato di qualificazione all'impresa, dietro pagamento di un corrispettivo, non assume alcuna responsabilità nei confronti della stazione appaltante qualora dovesse risultare che l'attestazione è stata rilasciata ad un operatore economico inidoneo.

In questo ambito, bisogna considerare anche un ulteriore profilo, che questa volta incide direttamente sulla concorrenza. Si fa riferimento alla circostanza che le imprese partecipanti alle gare risultano, in genere, dotate di attestati rilasciati da organismi diversi e, poiché l'attestazione è basata su valutazioni (ad es., lavori analoghi) che possono divergere da una SOA all'altra, ne deriva un sistema che non garantisce il gioco della concorrenza.

Questo inconveniente potrebbe essere risolto se, come stabiliva l'art. 40 del Codice del 2006, dedicato alla normativa sulle SOA, che riprendeva una previsione della Dir. 2004/18/CE, sull'attestazione venissero riportati i requisiti sulla base dei quali essa viene rilasciata.

In verità, quella disposizione è sempre presente nella Dir. 2014/24/UE, ed è stata riprodotta nel comma 1 dell'art. 90 del Codice 50, senza incidere sul sistema SOA.

Un altro aspetto da tenere, comunque, presente, riguarda le disposizioni che stabiliscono l'arco di tempo oltre il quale le SOA non possono risalire per appurare la maturazione dei requisiti probanti.

La possibilità di qualificare le imprese sulla base dell'attività svolta negli ultimi 10 anni significa disancorare la qualificazione da elementi attuali ed effettivi, e questo determina una distorsione concorrenziale tra coloro che dimostrano - come prescrivono le Direttive - l'attività svolta anno per anno negli ultimi tre/cinque anni e coloro che hanno svolto attività in tempi remoti. A questo proposito, bisogna ricordare che il Considerando 85 della Dir. 2014/24/UE così si esprime a questo proposito: "È importante che le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici siano basate su informazioni recenti (...)". Mentre, i dati su cui si fonda l'attestato SOA sono tutto tranne che recenti.

In aggiunta, si consideri che le Direttive comunitarie consentono di andare a ritroso oltre i cinque anni soltanto per quanto riguarda i lavori analoghi.

Infine, due ulteriori riflessioni critiche: 1) il sistema SOA preclude alle stazioni appaltanti di chiedere l'indicazione dei soggetti che verranno impiegati nell'esecuzione dei lavori (art. 58, par. 3, Dir. 2014/24/UE); 2) il sistema SOA incide negativamente sull'avvalimento in quanto, basandosi quest'ultimo sulla presentazione dell'attestazione, senza alcun riferimento ai requisiti sottostanti, impedisce alla stazione appaltante di valutare l'idoneità dell'ausiliaria.



In conclusione, occorre attuare un meccanismo di qualificazione che consideri l'attestazione SOA requisito necessario ma non sufficiente, facendo venir meno una disposizione, come quella contenuta nell'art. 61 del Regolamento n. 207/2010, che preclude alle stazioni appaltanti qualsivoglia potere di qualificazione.

SEZIONE ALTRE TEMATICHE

PROPOSTE DI MODIFICA

PROPOSTA UNIONSOA

Ferma restando la posizione già espressa da Unionsoa circa la necessità di eliminare l'ipotesi di introdurre sistemi di qualificazione alternativi, si riportano comunque nel seguito alcune considerazioni in materia.

ART. 84 COMMA 12

Sistemi di qualificazione alternativi

CONSIDERAZIONI

Nel ribadire la validità del sistema unico di qualificazione in vigore e che eventuali sistemi alternativi potrebbero essere ricondotti a quanto indicato ai commenti già enunciati nell'ART. 83 si ravvisa la necessità di definire opportunamente quali sono le caratteristiche degli operatori economici aventi diritto eventualmente all'accesso ad un sistema alternativo.

CONSIDERAZIONI GENERALI SUL CODICE DEI CONTRATTI

Si ritiene che il sistema dei contratti pubblici al momento non contenga le indicazioni puntuali e chiare rispetto alla individuazione di ruoli e responsabilità delle varie componenti che contribuiscono alla gestione del sistema. E' necessario evitare inutili duplicazioni di funzioni e responsabilità, ma soprattutto si ritiene necessario affidare le attività operative a coloro che abbiano una adeguata e maturata competenza. Il codice dei contratti nel suo complesso e quindi anche per quanto concerne la qualificazione le SOA potrebbero contribuire per raggiungere un importante obiettivo di semplificazione.

Le SOA in quanto soggetti terzi esterni alla pubblica amministrazione (ma per responsabilità e obblighi classificati dal legislatore stesso esercenti pubblico servizio) sono in grado di garantire maggiore efficienza e proattività rispetto ad un'attività tanto delicata; in occasione di incontri tra gli stakeholders e l'Autorità di Vigilanza è più volte emerso come il sistema unico di qualificazione SOA sia in linea con le esigenze del nostro Paese e con le Direttive Comunitarie.



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.

OBIETTIVI

Forti della propria esperienza, nel perseguimento di un sistema di qualificazione più efficace, UNIONSOA ritiene prioritario il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

Snellire e semplificare il sistema degli appalti pubblici, a cominciare dalla qualificazione delle imprese

Garantire ai cittadini l'affidamento delle opere a soggetti qualificati per eseguirle e portarle a termine nei tempi e nei costi prestabiliti

Garantire risparmi alla PA e alle imprese e maggiore incisività sulla Vigilanza

PROPOSTE

Individuare chiaramente ruoli e responsabilità dei soggetti attivi nel sistema degli appalti pubblici, evitando sovrapposizioni e duplicazioni

Riconoscere alle SOA la possibilità di accesso alle banche dati pubbliche: il fine ultimo è assicurare una maggior efficienza del sistema di qualificazione, snellendo le procedure e determinando risparmi per la PA e le imprese

Aggiornare e definire criteri di selezione sempre più aderenti alla realtà d'impresa e tali da garantire ai cittadini l'affidamento delle opere a soggetti qualificati

Costituire il fascicolo virtuale a disposizione di ANAC e delle Stazioni Appaltanti

1. Chiara individuazione dei ruoli e delle responsabilità

UNIONSOA ritiene che nel settore dei contratti pubblici, e con specifico riferimento alla qualificazione delle imprese, una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità dei diversi componenti che cooperano nella gestione del sistema sia indispensabile al fine del buon funzionamento dello stesso.

Occorre, infatti, evitare duplicazioni di attribuzioni e soprattutto affidare le attività operative a coloro i quali hanno la necessaria e adeguata competenza, a conferma dello spirito che nel 2000 ha indotto il legislatore ad esternalizzare l'onere di qualificare le imprese. Con tale scelta il legislatore ha ritenuto, infatti, le SOA in quanto soggetti terzi ed esterni alla pubblica amministrazione (anche se classificati dallo stesso legislatore come esercenti pubblico esercizio) capaci di garantire maggiore efficienza e proattività nello svolgimento di un'attività tanto delicata come, appunto, la qualificazione.

SOA è oltre al rilascio dell'attestazione con validità quinquennale e con revisione al terzo anno, dovranno anche verificare, su richiesta della Stazione Appaltante, il mantenimento dei requisiti di carattere generale in capo alle imprese già qualificate. Tali verifiche, effettuate esclusivamente mediante l'accesso agli archivi informatici dell'amministrazione pubblica, consentiranno di rendere dinamica e il più aderente possibile alla realtà dell'impresa, l'attestazione di qualificazione. Per raggiungere tale risultato si dovrà prevedere un riesame dei requisiti e della struttura organizzativa delle SOA unitamente ad una revisione dell'attuale sistema di qualificazione.



STAZIONI APPALTANTI à In fase di gara saranno sollevate dal controllo dei requisiti di idoneità in quanto già verificati e monitorati a monte dalle SOA. Dovranno quindi selezionare le imprese unicamente sulla base della proposta tecnico/commerciale delle stesse.

IMPRESE à Concentreranno i loro sforzi sulla qualità del proprio operato, evitando inutili e onerosi eccessi burocratici.

ANAC à le SOA operative sul mercato oggi sono 17, pertanto il compito di controllo affidato ad ANAC potrebbe risultare, sulla base di procedure puntuali ed efficaci, più semplice a fronte di costi ridotti. Pertanto ANAC potrebbe vigilare sul sistema di qualificazione con sempre maggiore efficienza e continuità: l'Autorità è un soggetto munito delle necessarie risorse in termini di personale e attrezzature, che segue procedure univoche di controllo, tali da garantire una reale verifica sull'operato delle SOA e sul rispetto delle procedure da esse applicate.

2. Riconoscimento alle SOA dell'accesso alle banche dati pubbliche

Le SOA al momento non hanno accesso alle banche dati pubbliche e procedono al controllo di tutte le autodichiarazioni e documenti, in collaborazione con i seguenti enti:

Camere di Commercio (accedono attraverso contratti di acquisto dei servizi)

Agenzie delle Entrate (inviando le richieste di veridicità sulle autodichiarazioni rilasciate dall'OE)

Enti Previdenziali (accesso diretto al Sistema di rilascio del DURC)

Stazioni Appaltanti (nessun accesso)

Tribunali/Prefetture (richieste massive ai tribunali di rilascio certificazione con ritiro cartaceo – Nessun contatto con Prefetture)

Il sistema potrebbe essere migliorato e reso più efficiente attraverso il riconoscimento alle SOA dell'accesso alle banche dati pubbliche, agevolando il lavoro di verifica, valutazione e controllo svolto dal personale altamente qualificato delle SOA. Oltre a semplificare il lavoro delle SOA, l'accesso diretto e disintermediato alle banche dati pubbliche consentirebbe di snellire le procedure di qualificazione, a vantaggio non solo delle imprese ma di tutto il sistema degli appalti pubblici.

3. Aggiornare e definire criteri di selezione più aderenti alla realtà d'impresa

Unionsoa intende fornire sempre maggiori garanzie affinché le imprese aggiudicatrici dei singoli contratti siano, a priori, in grado di portare a termine i lavori appaltati con standard qualitativi elevati e nei tempi contrattualmente fissati, a vantaggio dei cittadini fruitori finali dell'opera. In tal senso si sottopongono all'attenzione degli stakeholders alcune proposte volte ad assicurare adeguata qualificazione alle imprese dotate di comprovata e attuale capacità esecutiva e a rafforzare il ruolo delle SOA.

4. Costituzione da parte delle SOA del fascicolo virtuale



La funzione attribuita alle SOA richiede la gestione e la raccolta di una mole di dati nei più svariati modi. La tendenza è sempre più quella di raccogliere dati in forma digitale. Ma essendo questo non organicamente definito rappresenta un onere importante sia per la SOA che per l'operatore economico che richiede l'attestazione.

La norma prevede che per lo svolgimento di tale attività le SOA siano dotate di un sistema informatico per provvedere alla trasmissione dei dati dell'operatore economico qualificato, acquisiti per l'ottenimento della qualificazione, all'Osservatorio informatico istituito in seno alla stessa Autorità. Al medesimo Osservatorio vengono trasmessi da parte delle Stazioni appaltanti informazioni riguardanti le gare, gli esiti delle stesse e le informazioni relative all'esecuzione delle opere (tempi esecuzione, contestazioni, ecc.).

Le SOA, quelle che perlomeno hanno operato costantemente investimenti sui sistemi informatici, sono già in grado di produrre il fascicolo virtuale dell'operatore economico e possono certamente sviluppare un dialogo quasi esclusivamente telematico con l'impresa richiedente la qualificazione.

Case History:

un operatore economico, dopo avere ottenuto l'attestazione da una SOA deve ottenere un accreditamento come OE accedendo al sistema AVCPASS per ottenere il PASSOE, identificativo utile per poter partecipare da una gara d'appalto. Per svolgere quanto richiesto in termini di dati ed informazioni è necessario che l'OE trasferisca dette informazioni che, però, sono certamente a conoscenza della SOA che ha rilasciato l'attestato di qualificazione e che, quindi, sono trasmesse e già residenti nel Casellario informatico dell'Autorità.

Sarebbe possibile semplificare tale procedura utilizzando i dati già acquisiti ed evitare ridondanze e ulteriori attività di inserimento dati - con oneri ulteriori per l'OE e per la gestione informatica - se la base dati fosse costituita in modo da rendere disponibili i dati trasmessi e giacenti per creare automaticamente il profilo dell'OE qualificato.

In virtù di quelli che sono i compiti di vigilanza del mercato da parte di ANAC, sarebbe certamente più efficace che si comprendessero le sinergie che possono determinare un beneficio di efficienza, semplificazione e razionalizzazione della spesa se:

si analizzassero quali dati sono necessari per lo svolgimento delle diverse procedure richieste per poter operare nel mercato degli appalti

si operasse in modo da far semplicemente confluire dai diversi ricettori tali dati (SA, enti, SOA ecc) in modo da poterli fruire senza doverli richiedere per ogni procedura.

Immaginiamo ad esempio che il soggetto interessato alla qualificazione faccia una semplice richiesta e che la SOA svolga il suo compito attingendo alle diverse banche dati per valutare il possesso dei requisiti adeguati.

Attualmente l'OE fa la richiesta ed invia le dichiarazioni di possesso dei requisiti generali e speciali generando una mole di carta ed un impegno che, peraltro, sarebbero inutili se si



considera che la SOA deve verificare tutto, ovvero svolge un'istruttoria di riscontro di quanto dichiarato e verificarne la veridicità. Diversamente sarebbe più semplice e meno oneroso per tutti oltre che più attuale tecnologicamente.

Pare che invece non si riesca rompere lo schema che vuole che uno dichiari dei fatti e che qualcuno li verifichi (le SOA sempre per ogni istruttoria di attestazione) per poi provvedere ad emettere sanzioni in caso di discordanze con tutte le procedure conseguenti, procedimenti d'ufficio, audizioni, intervento dei legali ecc.

Questi sono gli effetti della burocrazia: maggiori costi.

ART. 213

(Soft-law e Linee Guida ANAC)

Fabio D'Angelo - RUP Comune di Leonforte:

Ritorno al regolamento

La soft Law è fallita. Funziona solo in una situazione di stabilità legislativa. Il codice è cambiato nel 2016, nel 2017 e adesso nel 2018. Non è possibile riavviare l'iter delle linee guida che almeno prende 1 anno, diventa la storia infinita. La fase di consultazione con i portatori di interesse si può attivare sulla legge come in questo caso o sul regolamento. Noi S.A. abbiamo bisogno di stabilità legislativa. Non si può ricominciare ogni anno tutto d'accapo, aspettando una fine che non arriverà mai con le linee guida ed i D.M. adeguati al Codice in continuo.

Michele Testani Ingegnere - Responsabile UTC

(Comune di Veroli (FR))

Tutti alla Corte di Sua Autorità!

Bisogna ridimensionare in generale il ruolo dell'Autorità Anticorruzione ed in particolare quello "Legislativo" che gli è stato attribuito per l'emanazione di Linee guida.

Ritengo che i componenti di un ufficio legislativo dovrebbero prevedere "ex ante" gli effetti di una nuova norma.

Questo si potrebbe ottenere con l'ausilio dei veri operatori finali del settore, ovvero i RUP delle stazioni appaltanti, in sostituzione degli attuali "burocrati" che mai si sono cimentati con le reali difficoltà connesse alla predisposizione di una gara d'appalto.



Alfredo Alunni-Macerini Ingegnere / presidente

(Città Futura s.c. - Società di professionisti)

Ritorno al Regolamento

Il fallimento della soft law è da attribuire ai tempi di emanazione delle Linee Guida ed alla forma delle stesse che consente un'eccessiva discrezionalità alle stazioni appaltanti; mi riferisco in particolare all'affidamento di servizi di ingegneria e architettura dove l'assenza di riferimenti cogenti ha scatenato la fantasia delle stazioni appaltanti, con formule logaritmiche sui ribassi, numero di servizi analoghi variabile, qualificazione valutata in modo discrezionale e senza riferimenti oggettivi ai contenuti della prestazione da eseguire, distribuzione dei pesi che trasforma il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa in "l'affido a chi voglio indipendentemente dal prezzo".

I contenuti del 207/10 costituiscono ancora un riferimento che è possibile migliorare, anche con definizioni più chiare di certi aspetti; ad esempio, per i due servizi di punta, non ostante la formulazione sia chiara in quanto l'aggettivo "totale" non può che definire l'importo della somma dei due servizi, questa ulteriore specifica potrebbe evitare errate interpretazioni di cui abbiamo purtroppo esperienza.

Alessandro Visentin Dirigente

(Patrimonio Città di Settimo Torinese s.r.l.a.u.)

SEMPLIFICARE IL CODICE

50/2016, 57/2017 manca il 2018 in quanto c'erano le elezioni, ma ne avremo un altro nel 2019 e spero duri per un po' di anni. Il problema è anche questo, oltre a tutti i limiti interpretativi, burocratici e farraginosi, ci troviamo a gestire modifiche annuali, circolari ANAC, sentenze interpretative di TAR, sentenze di Consigli di Stato ecc. e in tutta questa giungla le uniche gare che facciamo sono quelle per i servizi Legali che ci supportino nei ricorsi.

Luciano monaci segretario generale

(Unione di Comuni montana Colline Metallifere)

Eliminare la soft law

Le norme le deve fare il parlamento e i regolamenti il governo e gli organi competenti delle altre amministrazioni pubbliche.

Le autorità indipendenti, ove necessarie, devono controllare la corretta applicazione delle norme ed assolvere ad un ruolo di supporto agli enti nella corretta interpretazione della norma. Affidare loro attività di implementazione normativa irrigidisce il sistema, allunga i tempi, complica e crea incertezza.

Gaetano De Ruvo Funzionario Tecnico Ingegnere

(Ministero della Giustizia/Prov. to Amm.ne Penitenziaria Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta)

Art. 213 - Soft law e linee guida ANAC

La cosiddetta Soft Law è stata un fallimento, è bene riconoscerlo a oltre due anni dall'entrata in vigore del "nuovo" codice degli appalti.



Le S.A., come in passato, hanno bisogno di un Regolamento, non di suggerimenti più o meno cogenti, che magari si prestano facilmente a varie interpretazioni davanti ad un magistrato in caso di contenzioso, giocando sulla pelle di chi esercita il ruolo di R.U.P.

L'ANAC deve concentrarsi prettamente sul contrasto ai fenomeni della corruzione e sulla delegittimazione dei procedimenti palesemente non conformi al Codice degli appalti, che molte risorse economiche sottraggono alla P.A. Se riuscirà in un questo compito gravoso sarà comunque un successo per se stessa e per il nostro Paese.

Obiettivo: riduzione del contenzioso e maggior chiarezza nelle procedure da adottare.

**GIANLUCA ROSSINI RUP
(COMUNE DI BERLINGO)**

softlaw NO regolamento SI (purché sia scritto in Italiano)

Leggendo le linee guida viene veramente il dubbio che chi le ha concepite non ha mai preparato una gara e soprattutto non conosce la realtà delle S.A. e delle P.A.. La certezza della norma oramai è una chimera. Esistono innumerevoli contraddizioni nel codice e nelle linee guida.

Ma nessun legislatore/redattore delle linee guida ha mai conosciuto un RUP.

Rimpiango la Legge Merloni (109/94).

l'art. 213 e forse anche il 211 secondo me andrebbero aboliti

**Simone Lattaioli funzionario responsabile Ufficio Lavori Stazione Appaltante
(Provincia di Perugia - Stazione Unica appaltante)**

Tornare alle vere fonti del diritto

Come scritto da molti, concordo pienamente nel considerare un vero fallimento la soft-law.

Primo: perchè ANAC (forse per auto-legittimare il nuovo ruolo che ha inteso attribuirgli il legislatore del D.lgs. n.50?!) si è cimentata nella produzione di Linee guida, ed altri atti di regolazione, incredibilmente ipertrofici, di difficile lettura e quindi di ardua applicazione, sovente contraddittori tra loro (vedasi il precontenzioso, dove è vero tutto ed il suo contrario) e spesso improntati all'astrattismo giuridico più assoluto, a pure teorie, spesso avulse dai contesti operativi ... belle parole cristallizzate in norme (a volte vincolanti, ma volte anche no!) di chi sicuramente non ha mai gestito, forse mai visto, una gara d'appalto.

Secondo: per l'instabilità / mutevolezza dello stesso quadro normativo fondamentale di cui la soft-law dovrebbe essere semplice complemento o esplicazione.

Terzo: perchè ANAC ha quasi sempre "sforato" i termini previsti per l'emanazione delle LG, consentendo di fatto la sussistenza e permanenza di grandi vuoti legislativi.

Auspicherei quindi il ritorno ad un sano regolamento di attuazione, meglio ancora sarebbe un vero e proprio testo unico degli appalti pubblici, che, per quanto complesso e ponderoso, darebbe a tutti noi operatori del settore la rassicurante consapevolezza (o quasi) di trovarsi



di fronte ad un oggetto forse terribile, sì, ma all'interno del quale - sebbene magari molto ben nascosta - si dovrebbe supporre comunque presente la soluzione al qualsiasi problematica, dato il suo carattere di esaustività.

Del resto le Authority di settore nascono in tutto il mondo essenzialmente per assolvere funzioni di vigilanza o di garanzia, senza rubare la scena al legislatore principale o delegato.

**GABRIELE BUIA PRESIDENTE
(ANCE)**

Semplificazione disposizioni attuative del codice - art. 213
Il nuovo Codice dei Contratti ha fallito.

Occorre un suo profondo ripensamento, attraverso.

- la predisposizione un articolato più semplice, accompagnato da un regolamento attuativo dedicato ai lavori pubblici (e da uno per i servizi e le forniture), dotato di forza cogente, in cui far confluire la normativa di dettaglio e le linee guida Anac.
-

**Federico Titomanlio Segretario Generale
(IGI - Istituto Grandi Infrastrutture)**
Ripristino binomio Codice-Regolamento

L'esperienza applicativa del Codice 50 nel primo biennio dalla sua entrata in vigore ha rivelato, da parte dei suoi destinatari (stazioni appaltanti ed imprese), un'insoddisfazione tale da far ipotizzare persino la necessità di una riscrittura integrale della disciplina dei contratti pubblici.

A questo giudizio di segno negativo, ha contribuito principalmente il modus operandi del legislatore del 2016, che ha ritenuto di effettuare un recepimento delle Direttive 2014 mediante un unico testo normativo, salvo poi affidare la disciplina di dettaglio di gran parte degli istituti contemplati dal Codice all'adozione di un numero complessivo di 62 provvedimenti di vario rango, tra cui decreti dei diversi Ministeri competenti, decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e linee-guida Anac, preferiti dunque al modello regolamentare che, come il d.P.R. n. 207/2010, ha tradizionalmente accompagnato le edizioni precedenti della legislazione primaria; e ciò, senza considerare che l'art. 1, comma 1, lett. a), della legge-delega n. 11/2016 aveva impartito al legislatore delegato il "divieto di introduzione di mantenimento di livelli di regolazione superiore a quelli minimi richiesti dalle direttive" (gold plating).

Senonché, ad oggi, il processo di attuazione del Codice ha avuto un avanzamento pari a circa la metà dei lavori: ragion per cui, il mancato completamento della disciplina, unitamente allo stile discorsivo delle linee-guida Anac, che sono peraltro intervenute sulla regolamentazione di alcuni profili fondamentali della materia, come ad esempio gli affidamenti sotto-soglia, hanno contribuito in maniera ulteriore ad una destabilizzazione del quadro normativo,



traducendosi in una inevitabile confusione nell'attività quotidiana degli operatori del settore.

In questo contesto già precario, l'ipotesi del varo di un nuovo Codice aumenterebbe dunque a dismisura l'instabilità dell'intero sistema, in quanto si verrebbe a creare un regime transitorio, che costringerebbe P.a. ed imprese a gestire un primo gruppo di rapporti contrattuali sulla base della disciplina ante 2016, un secondo gruppo in funzione della normativa post 2016 (e del relativo correttivo intervenuto nel 2017), ed infine un terzo gruppo in dipendenza della nuova versione della disciplina.

Per tali motivi, l'IGI è dell'avviso che la soluzione da preferire sia quella di un ripristino del binomio Codice-Regolamento, nell'ambito del quale provvedere, da un lato, ad una revisione delle norme del d.lgs. n. 50/2016 che attualmente risultano essere fuori asse comunitario; e, dall'altro lato, ad un riassorbimento, di quanto già normato e di quanto ancora da normare, nel corpo di un unico testo di natura regolamentare che agevoli la consultazione e l'applicazione della disciplina da parte di stazioni appaltanti ed imprese, previa valutazione preliminare in merito alla necessità che debbano essere confermati o no i contenuti dei vari provvedimenti di attuazione.
