



FEDERAZIONE NAZIONALE
IMPRESE ELETTROTECNICHE
ED ELETTRONICHE



DAL 1945 IL VALORE DELL'INNOVAZIONE

Indagine conoscitiva sull'applicazione del Codice dei Contratti Pubblici

**Audizione di Federazione ANIE
presso La 8° Commissione Lavori Pubblici
del Senato della Repubblica**

Roma, 12 marzo 2019

Indice

PARTE I - Premessa

1. **Industria Elettrotecnica ed Elettronica Nazionale: il contributo del settore al mercato degli appalti pubblici** Pag. 3
2. **Riflessioni sul Codice a due anni dalla sua adozione** Pag. 5

PARTE II – Interventi urgenti sul Codice

1. **Le disposizioni del Codice da modificare** Pag. 6
 - 1.1 Dichiarazioni in gara e illecito professionale..... Pag. 6
 - 1.2 Subappalto..... Pag. 7
 - 1.3 L'Avvalimento..... Pag. 9
 - 1.4 Specifiche tecniche..... Pag. 10
 - 1.5 Garanzie..... Pag. 10
 - 1.6 L'appalto integrato..... Pag. 10
 - 1.7 Raggruppamenti temporanei di Impresa e Consorzi..... Pag. 11
2. **Le disposizioni del Codice da attuare** Pag. 11
 - 2.1 La qualificazione delle Imprese esecutrici di lavori pubblici – il sistema SOA..... Pag. 11
 - 2.2 I Criteri di Aggiudicazione..... Pag. 12

PARTE III – Interventi di lungo periodo

1. **I Settori Speciali** Pag. 14

PARTE I – Premessa

1. Industria Elettrotecnica ed Elettronica Nazionale : il contributo del settore al mercato degli Appalti Pubblici

L'industria Elettrotecnica ed Elettronica nazionale – che Federazione ANIE rappresenta – è la **seconda industria manifatturiera d'Europa**.

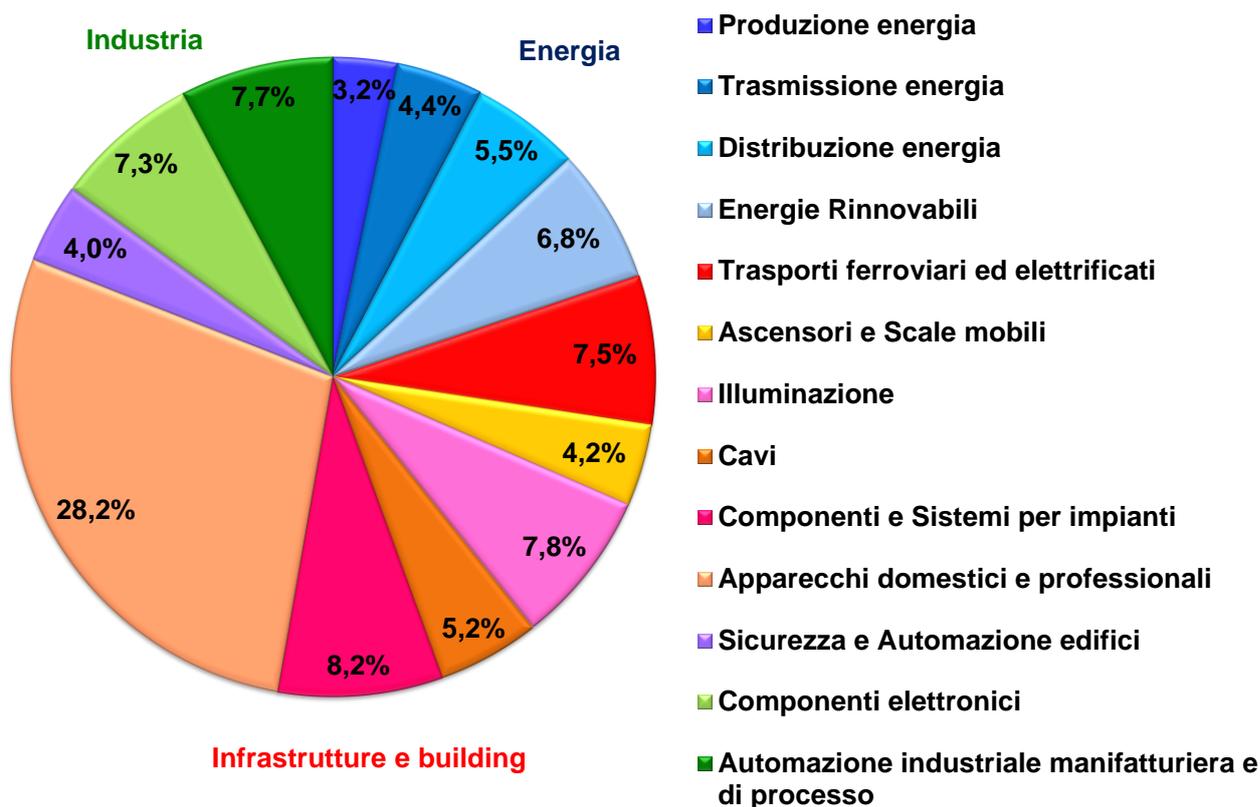
Nel 2018 le imprese - con un fatturato aggregato di 78 Miliardi di Euro ed oltre 400.000 addetti – hanno investito in ricerca e innovazione oltre il 5% del fatturato, e hanno mantenuto una forte presenza sui maggiori mercati esteri.

Il **tessuto industriale nazionale** è costituito da un **nutrito sistema di medie imprese e piccole imprese** che costituiscono le **eccellenze del made in Italy delle tecnologie** e dalle **filiali nazionali di grandi imprese multinazionali**.

I comparti dell'industria elettrotecnica ed elettronica forniscono soluzioni tecnologiche per il **mercato dell'Energia** (produzione di energia e infrastruttura) e dei **Trasporti** (trasporto ferroviario ed elettrificato) e **soluzioni impiantistiche per il settore delle Costruzioni** (cablaggio, impianti di sicurezza, impianti elevatori e scale mobili, impianti elettrici, impianti di illuminazione, trasmissione dati, automazione e domotica) che traggurderanno la digitalizzazione dell'Edificio destinato ad diventare il "nodo intelligente" di "città Intelligenti" (Smart City).

Non vi è dubbio infatti che l'Edificio (scuole, ospedali, ecc.) è diventato oggi un oggetto complesso al cui interno si integrano diverse tecnologie che comunicano tra loro e con lo spazio in cui sono inserite. **L'Edificio moderno (Smart Building) sta diventando sempre meno prescindibile dalle tecnologie in esso contenute**: non basta progettare correttamente l'involucro, serve progettare e dimensionare opportunamente gli impianti in esso esistenti. Il fenomeno della digitalizzazione delle cose (IOT) comprende anche l'Edificio che è tra le "Cose" più importanti da digitalizzare.

Tutte queste valutazioni dovranno essere alla base anche di un codice degli appalti moderno.



Suddivisione del Fatturato Aggregato del Settore (78 miliardi) per comparti

Le imprese di Federazione ANIE – che operano nei diversi comparti sopra rappresentati – sono quindi i principali fornitori di tecnologie nell’ambito dei **Settori Speciali** - *Settori Speciali che negli ultimi anni hanno assunto, in termini di investimento, sempre maggior peso anche rispetto agli affidamenti tradizionali (attestandosi intorno al 45% del totale annuo)* - e sono le imprese che sempre di più avranno un ruolo fondamentale, in chiave di innovazione e crescita sostenibile, nell’ambito dei **Settori Ordinari**.

Crediamo, infatti, che gli **Appalti Pubblici** possano essere una **straordinaria leva di politica economica**, e la domanda pubblica, orientando le scelte del nostro Paese, possa contribuire ad aumentare il benessere collettivo, e la capacità della nostra industria di essere competitiva.

2. Riflessioni sul Codice a due anni dalla sua adozione

A due anni dall'entrata in vigore del Codice si è aperto un dibattito (anche parlamentare) sulla necessità di un *ripensamento complessivo del nuovo impianto normativo* oppure di una *modifica puntuale volta ad eliminare alcune criticità operative* riscontrate sul campo dagli operatori.

La Legge Delega in tema di appalti, presentata in parlamento, prevede un **riassetto della materia** che potrà avvenire - come si legge nel testo - ***“adottando un nuovo Codice dei contratti pubblici in sostituzione di quello*** di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 ***ovvero modificandolo per quanto necessario”***.

Federazione ANIE ritiene che il Codice **non debba essere stravolto e completamente riscritto** ma crediamo necessario **dare attuazione alle disposizioni e agli aspetti più innovativi** (*qualificazione delle imprese esecutori di lavori pubblici, la qualificazione delle stazioni appaltanti, le nuove procedure quali il partenariato per l'innovazione, e l'attenzione ai parametri di sostenibilità*) ed **intervenire per modificare**, attraverso interventi normativi mirati, **quelle norme che hanno creato**, e continuano a creare, **dei problemi pratici** nella fase sia di partecipazione alle gare, che in fase di esecuzione dei contratti.

Le aspettative degli operatori al momento della adozione del Codice, erano quelle di ottenere un **effettiva semplificazione** (eliminazione orpelli e oneri burocratici) in fase di partecipazione alla gara. E' evidente che la mole di documenti e dichiarazioni da presentare in fase di gara scoraggia la partecipazione di molte imprese, soprattutto PMI.

Ci si attendeva inoltre una maggiore chiarezza delle norme e la **certezza del diritto** (riducendo all'essenziale i rinvii a normative secondarie per l'interpretazione o l'implementazione delle discipline contenute nel Codice).

Semplificazione e certezza del diritto sono le aspettative rimaste in larga parte inevase.

Confermando, tuttavia, quanto sopra detto, è evidente che per far ciò non serve riscrivere il Codice ma è sufficiente modificarlo quanto è necessario, attuarlo adottando decreti e linee guida ancora non emanate e **prevedere l'adozione di un Regolamento che superi il sistema di soft law**.

Apprezziamo, quindi, che tra i criteri della delega sia stata prevista la possibile adozione di un Regolamento che, da un lato supera l'aspetto di incertezza normativa che si è venuto a

creare e, nello stesso tempo, consentirebbe all'Autorità di svolgere in modo efficace la funzione di vigilanza e controllo che garantisce una rilevante deflazione del contenzioso.

PARTE II

Interventi Urgenti sul Codice

1. Le disposizioni del Codice da modificare

La semplificazione delle procedure e un maggior partecipazione alle gare delle PMI si può ottenere modificando alcune norme del Codice.

In questa direzione si era mosso, peraltro, il decreto Legge “semplificazioni” e ci è dispiaciuto constare che, nel dibattito che ne è seguito durante la conversione in legge, dal testo del decreto sia stata quasi totalmente espunta la parte di modifiche che interessava la materia dei contratti pubblici (nello specifico in tema di motivi di esclusione e subappalto). Modifiche necessarie che di seguito proporremo con l'auspicio che possano essere oggetto di un intervento normativo più celere rispetto ai tempi della delega.

1.1. Dichiarazioni in gara e illecito professionale (Art. 80)

Il tema delle dichiarazioni da presentare in fase di gara è fortemente connesso con quello dei motivi di esclusione che è da sempre foriero di contenzioso. La disciplina dell'art.38 del vecchio Codice ha provocato innumerevoli ricorsi tanto da convincere il Legislatore del 2016 a riformulare in toto la relativa disciplina. Seppur si riconoscono i miglioramenti apportati dalla nuova formulazione della norma – a cominciare dall'elenco dettagliato dei reati causa di esclusione – si ritiene comunque che un effettivo **alleggerimento degli oneri burocratici** inutili possa essere raggiunta attraverso:

- Riduzione del numero dei soggetti da verificare

È opportuno **ridurre il numero dei soggetti da verificare, circoscrivendo le verifiche in capo ai soli soggetti muniti di legale rappresentanza** ed eliminando l'obbligo di verificare i soggetti muniti di poteri di vigilanza, direzione e controllo nonché gli istitori e i procuratori generali (peraltro non presenti nell'originario testo dell'articolo 80 ma inseriti dal correttivo del 2017).

Ciò in conformità con la giurisprudenza formatasi nella vigenza del vecchio articolo 38, la quale unanimemente stabiliva che gli unici soggetti obbligati a rilasciare le dichiarazioni sono quelli muniti di legale rappresentanza. Inoltre è opportuno specificare – in conformità a quanto previsto in via interpretativa - che le dichiarazioni di cui all'articolo 80 debbano essere rese anche dal socio della società, soltanto nel caso in cui socio sia una persona fisica.

- **Individuare tassativamente le ipotesi di grave illecito professionale**

La riformulazione della disciplina relativa ai gravi illeciti professionali, a mezzo dell'art. 5 del DL 135/2018, non risponde all'esigenza di individuare in modo chiaro e tassativo le ipotesi riconducibili a tale figura giuridica, (le lettere c), c-bis), c-ter) infatti ne delineano solamente le caratteristiche generali senza individuare alcuna fattispecie concreta.

Per ragioni di maggior chiarezza e per rendere la disposizione coordinata con il resto dell'articolo 80 – che in tutte le altre parti individua le cause di esclusione in modo tassativo – sarebbe opportuno inserire un elenco inderogabile di fattispecie integranti il grave illecito professionale. La tipizzazione delle fattispecie eviterebbe l'applicazione discrezionale della disciplina da parte delle diverse stazioni appaltanti.

Va inoltre chiarito che l'esclusione per l'operatore economico può essere comminata solo in presenza di una sentenza definitiva di condanna che accerta l'integrazione di uno degli illeciti previsti nell'elenco di cui sopra.

La modifica richiesta sgombrerebbe il campo da interpretazioni estensive, e a nostro avviso non corrette, della disciplina come quelle contenute nelle Linee Guida n. 6 dell'Autorità che non solo assimilano ai gravi illeciti professionali i provvedimenti esecutivi di condanna dell'AGCM *“per pratiche commerciali scorrette o per illeciti antitrust”* ma considerano rilevanti ai fini dell'esclusione anche provvedimenti non definitivi in violazione del principio di certezza del diritto.

1.2. Subappalto (Art. 105)

La disciplina del subappalto contiene una molteplicità di aspetti critici che ne rendono problematico l'utilizzo. Tale strumento giuridico, se correttamente utilizzato, faciliterebbe l'organizzazione del lavoro delle imprese appaltatrici e, nel contempo, favorirebbe l'ingresso delle PMI nel mercato. Tuttavia l'efficacia dello strumento giuridico potrà essere pienamente apprezzata solo attraverso l'introduzione di alcuni correttivi:

- **Aumento del limite al subappalto**

Il limite stabilito dal Codice – limite peraltro tutto nazionale che non trova riscontro nelle direttive europee – si è rivelato eccessivamente stringente.

Per rendere l'istituto un effettivo ausilio per gli operatori economici occorre aumentare fino al 40 – 50% il limite delle attività subappaltabili, per lavori servizi e forniture tanto di settore ordinario che di settore speciale; ciò, qualora il limite resti riferito all'importo complessivo dell'appalto.

In alternativa si potrebbe ripristinare la previsione contenuta nel previgente Codice che limitava al 30% la subappaltabilità della categoria prevalente, consentendo di subappaltare il 100% delle categorie scorporabili; peraltro qualora si reintroducesse tale disposizione, la stessa dovrebbe valere non solo per gli appalti di lavori, ma anche per appalti di servizi e forniture nell'ambito sia dei settori ordinari che dei settori speciali, in analogia a quanto previsto già in tema di ATI (dove è stato introdotto il concetto, anche per forniture e servizi della possibilità di costituire ATI verticali individuando prestazioni principali e prestazioni secondarie).

- **Riduzione della percentuale di ribasso applicabile ai prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione**

Il Codice conferma la previsione - volta a garantire un'esecuzione "di qualità" di tutte le prestazioni oggetto dell'appalto - secondo cui l'appaltatore non può praticare un ribasso superiore al 20%, rispetto al prezzo di aggiudicazione. Riteniamo che tale norma debba essere confermata o resa ancora più stringente per evitare che l'affidamento di lavorazioni in subappalto a prezzi troppo bassi comprometta la corretta esecuzione delle stesse.

- **Eliminazione dell'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori**

L'indicazione di una terna non garantisce alcuna tutela circa il legittimo utilizzo dello strumento ma, al contrario, pone soltanto notevoli e incomprensibili criticità operative tanto nei settori ordinari, quanto nei settori speciali.

La disposizione deve essere abrogata in quanto provoca solamente ritardi procedurali ponendosi in contrasto anche con quanto previsto nella Legge delega (L.11/2016) che diversamente prevedeva la necessità della: "*espressa individuazione dei casi specifici in cui vige l'obbligo di indicare, in sede di offerta, una terna di nominativi di subappaltatori per ogni tipologia di attività prevista in progetto*" (art. 1, co.1, lett. rrr) – L.11/2016).

L'illogicità della previsione è ulteriormente dimostrata dal fatto che sovente le verifiche effettuate in sede di gara si rivelano non più attuali nel momento dell'effettivo utilizzo del subappaltatore così da costringere la Stazione Appaltante ad effettuarne di nuove.

- **Il subappaltatore non può essere causa di esclusione per l'appaltatore**

È necessario eliminare la previsione per la quale – nei casi in cui è obbligatoria l'indicazione di una terna – l'appaltatore viene escluso qualora il subappaltatore non integri i requisiti generali di partecipazione.

Oltre a non comprendersi la *ratio* di tali previsione, la mancanza di un requisito in capo al subappaltatore può comportare solo la sostituzione dello stesso e la conseguente possibilità per l'appaltatore di sostituirlo con altro soggetto in possesso dei requisiti necessari, in perfetta analogia con la disciplina dell'avvalimento che prevede la possibilità di sostituire l'impresa ausiliaria carente dei requisiti generali di partecipazione.

- **Divieto di autorizzazione in caso di partecipazione alla gara**

Il divieto generalizzato per cui il soggetto che ha partecipato alla gara non potrà poi assumere il ruolo di subappaltatore rischia di paralizzare il mercato, specialmente in alcuni settori caratterizzati da un esiguo numero di operatori.

La previsione, oltre ad un potenziale blocco di mercato, rappresenta sia un aggravio procedurale per la stazione appaltante, che prima di autorizzare il subappalto dovrà verificare che l'operatore scelto non abbia a sua volta partecipato alla gara in qualità di concorrente, sia un rischio per l'operatore economico, che – non conoscendo il nominativo dei partecipanti alla procedura – potrebbe indicare soggetti incompatibili con il ruolo di subappaltatore vanificando così il suo legittimo affidamento sulla possibilità di ricorso all'istituto.

- **Il pagamento diretto del subappaltatore**

In linea generale la Stazione Appaltante non dovrebbe avere alcun rapporto con i subappaltatori, se non per quanto riguarda gli aspetti relativi all'autorizzazione, e dato che la responsabilità della corretta esecuzione dei lavori eseguiti dal subappaltatore resta comunque in capo all'appaltatore riteniamo opportuno che sempre in capo a quest'ultimo resti la responsabilità del pagamento.

Al contrario se si volesse mantenere l'attuale impostazione andrebbero meglio chiarite le ipotesi oggetto di pagamento diretto (la formulazione della norma è soggetta ad un'eccessiva interpretazione discrezionale) o, al contrario, andrebbe circoscritta la possibilità di ricorso al pagamento diretto nelle sole ipotesi in cui tale circostanza sia prevista nel bando di gara (in linea con quanto già previsto dal D.Lgs. 163/06).

1.3. L'Avvalimento (Art. 89)

- **Avvalimento infragruppo**

Il Codice non prevede più alcuna deroga nel caso di avvalimento infragruppo contrariamente a quanto previsto all'art. 49 del D.lgs. 163/2006 che, per la dimostrazione del prestito dei requisiti, riteneva sufficiente: *“una dichiarazione sostitutiva attestante il legame giuridico ed economico esistente nel gruppo”*.

Stante le difficoltà cui sovente le imprese (filiali italiane di multinazionali straniere) incorrono nel richiedere la sottoscrizione di un contratto di avvalimento alla “*casa-madre*” riteniamo che debba essere considerata sufficiente la sola dichiarazione unilaterale dell’ausiliaria non anche il contratto di avvalimento.

Ciò perché nell’ambito dell’avvalimento infragruppo l’obbligo dell’ausiliaria di mettere a disposizione dell’impresa concorrente le risorse necessarie per tutta la durata del contratto, è dovuto proprio al controllo direzionale societario tra capogruppo e partecipata.

A conferma di ciò basti pensare che nei regolamenti di alcuni enti aggiudicatori operanti nei settori speciali l’appartenenza allo stesso gruppo è condizione necessaria per poter legittimamente ricorrere a tale istituto.

1.4. Specifiche tecniche (Art. 68)

Qualora le specifiche tecniche prevedano il trasferimento dei diritti di proprietà intellettuale, deve essere precisato che questo non può che avvenire a titolo oneroso.

1.5. Garanzie (Art. 93, 103, 104)

È opportuno rendere applicabile (attraverso l’inserimento di un espresso richiamo negli articoli 114 e 133) anche ai settori speciali le previsioni in tema di “garanzie per la partecipazione alla procedura” e “garanzie definitive”.

La modifica consentirebbe di avere un quadro normativo chiaro ed uniforme tanto nei settori ordinari quanto nei settori speciali anche in considerazione del fatto che le esigenze di committenza ed operatori economici sul tema sono le stesse in entrambi i settori.

1.6. L’appalto integrato (Art. 59)

Il Codice ha posto come elemento chiave, nell’ambito dei settori ordinari, la separazione della progettazione dalla esecuzione, prevedendo che gli appalti di lavori si affidano sulla base di un progetto esecutivo, vietando l’appalto integrato. Opportunamente il decreto correttivo ha introdotto una deroga nei casi in cui l’elemento tecnologico ed innovativo delle opere sia nettamente prevalente rispetto all’importo complessivo dei lavori.

Crediamo si debba rafforzare questa previsione perché le lavorazioni ad alto tasso tecnologico, per loro natura, sono caratterizzate da una stretta interconnessione tra la fase di progettazione e quella di esecuzione, al punto che ad un eventuale affidamento disgiunto potrebbero conseguire molteplici errori esecutivi dovuti ad interpretazioni errate

del progetto.

Proprio questa considerazione ha portato a differenziare già da subito la posizione dei settori ordinari rispetto ai settori speciali nell'ambito dei quali non opera il divieto considerato la tipologia di lavorazioni, forniture e servizi affidate in questi settori caratterizzati da un elevato contenuto tecnologico e forte componenti di specializzazione e di innovazione.

1.7.Raggruppamenti Temporanei di Impresa e Consorzi (Art.48)

Occorre rafforzare la previsione che consente la modifica soggettiva di RTI e Consorzi, attraverso la sostituzione del mandatario o del mandante, sia in fase di gara che in fase di esecuzione.

In particolare occorre prevedere la sostituzione sia in caso di perdita dei requisiti di carattere generale, sia nelle ipotesi di perdita dei requisiti speciali o della SOA.

Riteniamo altresì opportuno aver previsto la possibilità del recesso di una o più imprese raggruppate, anche qualora il raggruppamento si riduca ad un unico soggetto, senza che ciò debba necessariamente comportare l'esclusione per l'operatore economico.

Resta inteso che le modifiche soggettive di cui sopra saranno permesse soltanto qualora i soggetti rimanenti possiedano i requisiti di qualificazione adeguati ai lavori, servizi o forniture da eseguire.

2.Le disposizioni del Codice da attuare

2.1.La qualificazione delle imprese esecutrici di Lavori Pubblici – il sistema SOA

Durante il dibattito che ha preceduto il Codice si è al lungo discusso della opportunità o meno di superare il sistema di qualificazione unico nazionale per i lavori pubblici (sistema SOA).

La scelta è stata quella di “ prevedere in via sperimentale un possibile superamento del sistema” rinviando alla Autorità il potere e compito di intervenire con delle Linee Guida, potere poi attribuito al Ministero con il decreto correttivo.

Da mesi si attende il Decreto Ministeriale considerato che il testo delle Linee Guida è già stato adottato e sottoposte alla consultazione degli operatori. Il testo contiene tutti i principi fondamentali che vanno in tempi brevi affermati.

Il primo principio è che, nell'ambito dei lavori pubblici, l'esecuzione delle lavorazioni specialistiche deve essere posta in essere dai soggetti effettivamente qualificati per farlo (nel documento della Autorità si stabilisce infatti il fondamentale *principio secondo cui le lavorazioni generali o specializzate, qualora indicate nel bando come scorporabili, non possano essere eseguite dall'affidatario se privo delle relative adeguate qualificazioni*)

L'Autorità, nelle sue Linee Guida, peraltro ha operato a una **revisione ponderata dell'elenco delle categorie di lavorazioni per le quali è richiesta ad oggi la qualificazione obbligatoria**. Nell'elenco rivisto dalla Autorità sono state inserite alcune lavorazioni ad altissimo contenuto tecnologico incomprensibilmente escluse dalla attuale normativa (si tratta in particolare della categoria OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico nell'ambito del quale rientra il segnalamento ferroviario; la categoria OS27 - Impianti per la trazione elettrica, la categoria OS5 - Impianti di sicurezza e antintrusione; la categoria OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissione dati).

Da ultimo nell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) vi è un altro spunto degno di nota ovvero la richiesta di reintrodurre nell'elenco delle opere *“per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica”* (di cui al D.M. 248/216) quelle di cui alle categorie OS5, OS9 ed OS27.

Ciò al fine di consentire l'applicazione, anche per le suddette categorie, dell'opportuna disciplina di cui all'art. 105, co.5 che prevede per le cd. SIOS un limite ancora più stringente per il ricorso al subappalto, consentendo la costituzione di un ATI.

2.2.1 Criteri di Aggiudicazione

Una delle maggiori novità del Codice, di derivazione europea, è il favore verso criteri di aggiudicazione diversi dal “prezzo più basso”, che diventa un criterio residuale applicabile nei casi di appalti di forniture e servizi relativi a “beni *standardizzati*” o “servizi *ripetitivi*”. Anche in questo caso servirebbe una migliore definizione di forniture e servizi “*standardizzati*” e “*ripetitivi*” rispetto a quella contenuta nelle linee guida ANAC sul tema (Linee guida n. 2).

La preferenza per il criterio *dell'offerta economicamente più vantaggiosa* non può che essere accolta con favore dagli operatori economici non solo perché, in astratto, garantisce l'individuazione delle offerte qualitativamente migliori, ma anche perché è il criterio in grado di valorizzare meglio l'elemento tecnologico dell'offerta e intercettare le innovazioni.

Dall'esperienza sul campo è emerso infatti che nell'ambito dei settori speciali o per amministrazioni più strutturate, nell'ambito dei settori ordinari, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ha consentito effettivamente una selezione basata su elementi che danno maggior risalto all'aspetto qualitativo del prodotto rispetto al criterio del minor prezzo, ed ha spinto gli operatori economici ad elevare il livello di offerta con prodotti innovativi e progetti migliorativi rispetto a quelli posti a base gara in quanto premianti ai fini dell'attribuzione dei punteggi tecnici.

In altri contesti, invece, l'applicazione del criterio è risultata vanificata.

Nella pratica molte volte succede che i parametri tecnici obbligano una compilazione "a crocette": questo implica che la scelta del miglior concorrente si basi solamente sull'elemento economico perché, dal punto di vista tecnico, a tutti i partecipanti vengono attribuiti gli stessi punteggi.

Alla luce di quanto emerso è evidente che servono gli strumenti per rendere effettivo questo cambio di prospettiva, e diventa importante spingere sulla qualificazione delle stazioni appaltanti.

Non si può prescindere dalla professionalizzazione e formazione delle stazioni appaltanti che, in mancanza delle competenze necessarie non solo non saranno in grado di individuare le offerte qualitativamente migliori, ma avranno inoltre difficoltà nella predisposizione di bandi di gara che sappiano tener conto di tutti gli aspetti rilevanti dell'offerta.

Nell'ambito dei settori speciali, peraltro, si potrebbe – in considerazione della flessibilità riconosciuta dalla direttiva – consentire di ricorrere al criterio del prezzo più basso in presenza di due condizioni: 1) l'adozione di un albo di qualificazione che consente di verificare le capacità del fornitore e 2) la previsione di specifiche tecniche del bene da acquisire, allegate alla richiesta di offerta, particolarmente dettagliate e che richiamano standard di qualità elevati.

E' evidente che, in presenza di queste due condizioni, il criterio del prezzo più basso resta più efficiente e consente di snellire i tempi della procedura. Resta inteso che, fuori da queste ipotesi, il criterio dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa rimane il criterio da preferire perché consente alle Stazioni Appaltanti un effettivo confronto sugli aspetti di qualità e di prestazioni funzionali e ambientali dei prodotti in gara.

PARTE III

Interventi di lungo periodo

1.1 Settori Speciali

Una riflessione a parte meritano i Settori Speciali.

Nel corso dell'ultimo decennio si è assistito ad un forte incremento dei contratti aggiudicati nei Settori Speciali (energia, trasporti, acqua, servizi postali).

Il volume di affari può dirsi infatti pari rispetto a quello degli appalti aggiudicati nei settori ordinari. Numeri significativi che dimostrano come gli investimenti in questi Settori rappresentino un volano per la crescita economica e sociale del Paese.

Il mercato di riferimento dei Settori Speciali – a differenza di quello dei settori ordinari che ancora oggi è caratterizzato da una moltitudine di stazioni appaltanti (circa 35.000) e da numerosi fornitori e appaltatori – vede un ridotto numero di operatori qualificati sia per quanto riguarda gli enti aggiudicatori che riguardo i fornitori/appaltatori.

Gli enti aggiudicatori – siano essi *“amministrazioni aggiudicatrici”* o *“imprese pubbliche”* o *“imprese private con diritti speciali”* – sono altamente specializzati e competenti nel settore in cui operano, investono ingenti risorse nella formazione del proprio personale e dei rispettivi buyer, attraverso organizzazioni dedicate ad accrescerne la competenza e monitorando lo svolgimento delle procedure di affidamento, al fine di assicurarne la *compliance* normativa.

In molti casi sono società quotate nelle borse sia italiana che estera, orientate alla salvaguardia degli interessi degli *stakeholders*, primo fra tutti lo Stato, e che operano su mercati concorrenziali a livello internazionale.

Le industrie fornitrici di tecnologie nei mercati finali dell'Energia, delle Infrastrutture e dei Trasporti sono imprese strutturate e superspecializzate in grado di competere su mercati europei ed internazionali e di fornire soluzioni all'avanguardia tecnologica con un elevato livello di specializzazione (tecnica e tecnologica) richiesto dalle stazioni appaltanti.

Il Codice disciplina le procedure di aggiudicazione sia nei Settori Ordinari sia nei Settori Speciali. Tuttavia rispetto alla normativa precedente, si assiste ad un processo di avvicinamento tra le due discipline, nel senso che si tende ad applicare ai settori speciali istituti e regole tipiche di quelli ordinari. Il quadro che ne deriva è quello di una regolamentazione applicabile in modo omogeneo ai due settori e una perdita della specificità del regime giuridico dei settori speciali.

Sarebbe interessante sperimentare il contrario.

Una “*contaminazione al contrario*” che preveda l’applicazione di alcune discipline attualmente tipiche dei settori speciali ai settori ordinari potrebbe essere un volano di innovazione per la Pubblica Amministrazione, trasferendo efficienza e flessibilità pur mantenendo i medesimi obiettivi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza.

Una prima sperimentazione di “*contaminazione a contrario*” potrebbe riguardare le regole sui sistemi di qualificazione prevedendo la possibilità di introdurre anche nei Settori Ordinari albi di qualificazione delle stazioni appaltanti con la possibilità di invitare alla gara solamente le imprese iscritte all’albo (dunque qualificate). Il Codice muove da un’ottica di centralizzazione rendendo ipotizzabile tale sperimentazione; centrali di committenza altamente qualificate e operanti su ampia scala ben potrebbero dotarsi di sistemi di qualificazione che, indubbiamente, permetterebbero un più agile e proficuo controllo degli operatori economici.

- **Lavorazioni tipiche dei Settori Speciali affidate nell’ambito di un unico appalto**

Un’ulteriore riflessione riguarda il fatto che nei settori speciali non è inusuale che ai fini dell’iscrizione all’albo di qualificazione, o nel bando di gara, per la realizzazione delle lavorazioni tipiche di tali settori vengano richieste alle imprese particolari capacità tecniche ed in aggiunta a tali requisiti anche la SOA. Analogamente dovrebbe essere consentito alle stazioni appaltanti che operano nei settori ordinari, qualora esse affidino tali lavorazioni nell’ambito di un appalto complesso, di poter richiedere, oltre alla SOA, anche il possesso di ulteriori requisiti di capacità tecnica; requisiti che potrebbero anche essere mutuati dagli albi di qualificazione propri degli enti di riferimento del settore.

La richiesta in pratico è di consentire alle stazioni appaltanti la facoltà di richiedere requisiti ulteriori oltre alla SOA non solo nel caso oggi attualmente previsto ovvero quando i lavori superano i 20 milioni di Euro, ma anche in ipotesi – da bene definire – in cui si è in presenza di lavorazioni altamente specializzate per le quali si ritiene che gli esecutori debbano essere in possesso di particolari competenze tecniche e conoscenze e elevato sapere tecnologico.