



FEDERAZIONE NAZIONALE
IMPRESE ELETTROTECNICHE
ED ELETTRONICHE



CONFINDUSTRIA

DAL 1945 IL VALORE DELL'INNOVAZIONE

Audizione di Federazione ANIE

Senato della Repubblica

Commissione 8[^]

Lavori Pubblici, Comunicazioni

Commissione 13[^]

Territorio, ambiente, beni ambientali

Roma, 16 Aprile 2014

1. CONFINDUSTRIA ANIE

Federazione ANIE, aderente a **Confindustria**, rappresenta **le imprese elettrotecniche ed elettroniche** attive in Italia, espressione di un settore altamente tecnologico e globalizzato, che investe ingenti risorse in ricerca e sviluppo.

La realtà industriale rappresentata da ANIE:

- **1.200** aziende associate
- **63 miliardi** di Euro di fatturato totale
- **29 miliardi** di Euro di export (oltre la metà del fatturato totale)
- **425.000** addetti
- **5%** del fatturato in Ricerca e Sviluppo

Un dato segnala l'importanza dell'industria Elettrotecnica ed Elettronica italiana nel **contesto europeo**: l'industria italiana fornitrice di tecnologie elettrotecniche ed elettroniche è collocata **in terza posizione** in Europa per dimensione di fatturato. In specifico, l'industria italiana fornitrice di tecnologie **elettromeccaniche per le infrastrutture di rete elettrica** è **seconda** in Europa per dimensione di fatturato aggregato. Sono questi certamente risultati rilevanti che testimoniano la solidità e il valore economico e tecnologico dell'industria italiana, che si può avvalere di un bagaglio tecnologico all'avanguardia, che è fondamentale venga adeguatamente tutelato e salvaguardato.

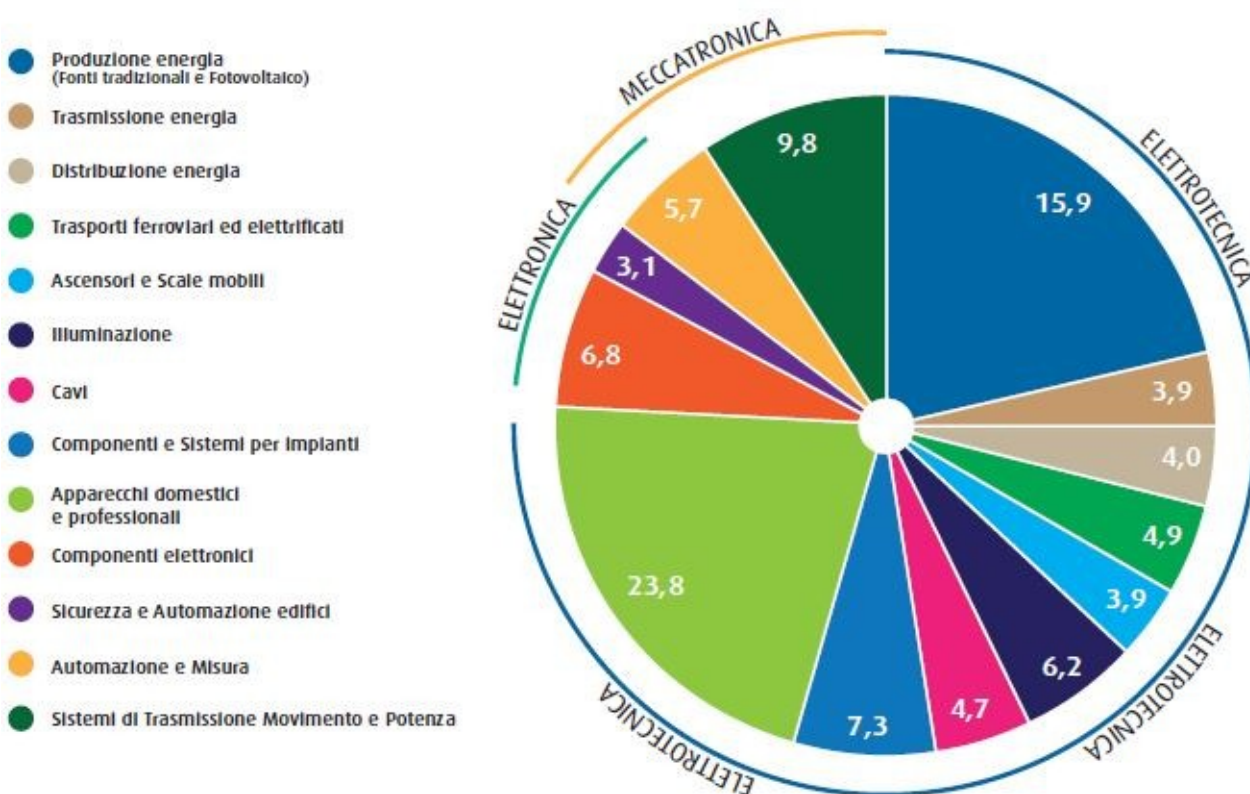
Con riferimento ai **mercati finali**, il sistema ANIE fornisce le **tecnologie per le grandi infrastrutture** (trasporto ferroviario e reti energetiche) per le **opere pubbliche** e per le **costruzioni** (residenziale e non residenziali). La Federazione, nel 2013 ha dato vita ad un "Comitato Building" (articolato in due gruppi "riqualificazioni del patrimonio edilizio" e "smart buiding") nella consapevolezza che le diverse tecnologie elettrotecniche ed elettroniche costituiscono uno dei principali driver di innovazione tecnologica per il settore delle costruzioni e il processo edilizio, l'abitare e il vivere urbano e che sono il motore di un processo in atto che renderà nei prossimi venti anni il mondo

degli impianti, attraverso l'applicazione dell'elettronica all'edificio e alla casa, il vero protagonista di una fase di radicale innovazione e cambiamento nei prodotti edilizi e nei modi di abitare.

Le tecnologie permetteranno inoltre di modernizzare i trasporti (ferroviario ed mobilità elettrica), di rendere più sicuro il trasporto aereo (tecnologie informatiche e di sicurezza) nonché di modificare il modello energetico nazionale (smart grid).

Le tecnologie ANIE nel 2012

63 miliardi di euro, distribuzione % del fatturato aggregato per comparti



Fonte: ANIE

2. GLI APPALTI PUBBLICI e IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

Le imprese del **settore elettrotecnico ed elettronico** operano nel **mercato degli appalti pubblici, nazionali e internazionali**, offrendo soluzioni e tecnologie alle amministrazioni pubbliche nei settori ordinari (edilizia scolastica, ospedaliera, carceri) quanto nei settori speciali o ex esclusi (energia e trasporti).

Le imprese del settore elettrotecnico ed elettronico – settore ad alta e medio alta tecnologia secondo la definizione dell'OCSE basata sulla percentuale di investimenti in ricerca e innovazione - investono mediamente ogni anno il 5% del proprio fatturato in ricerca e sviluppo

(la media del manifatturiero si attesta intorno allo 0,4%) rappresentando più del 30% dell'intero investimento in R&S effettuato dal settore privato in Italia.

Si tratta di aziende nazionali, leader in alcuni segmenti di mercato a livello mondiale, in grado di fornire soluzioni e tecnologie all'avanguardia per la produzione di energia (tradizionale e rinnovabili, in particolare fotovoltaico) per le infrastrutture energetiche (Rete nazionale di Trasmissione e rete di distribuzione di energia elettrica) per il trasporto ferroviario ed elettrificato in genere (trasporti ferroviari, tramviari e auto elettrica) e per lo "smart building" con soluzioni innovative nell' impiantistica (**impianti elettrici, ascensori e scale mobili impianti di sicurezza, illuminazione**)

E' evidente che parliamo di imprese che **hanno ottenuto la qualificazione nelle categorie di lavorazioni specialistiche e superspecialistiche** (categorie SOA relative ad una serie di OS: impianti elettrici e domotici, ascensori e scale mobili, impianti di sicurezza, impianti di illuminazione; segnalamento ferroviario, elettrificazione, trazione elettrica e moltissime altre) che si sono organizzate e strutturate con personale competente e altamente formato, che investono sulla formazione continua del personale, che investono sui processi produttivi per migliorare le prestazioni degli impianti e dei sistemi tecnologici.

Il sistema di qualificazione dei lavori pubblici – che ha valorizzato le imprese specialiste - rischia oggi di essere messo in discussione nei suoi principi cardine e, circostanza ancora peggiore, si rischia la completa paralisi degli affidamenti proprio in uno dei momenti più critici per la nostra economia.

ANIE quindi pur potendo intervenire su diversi aspetti del Decreto sulla emergenza abitativa ha deciso di concentrare il suo intervento presso le Commissioni su una norma "vitale" per le nostre imprese: l'art. 12 del decreto-legge in esame che riguarda il sistema di qualificazione dei lavori pubblici.

3. IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE e L'ARTICOLO 12 DEL DL 47/2014

L'articolo 12 risponde alla necessità, da parte del Governo, di intervenire per colmare quello che può obiettivamente definirsi un vulnus nel sistema di qualificazione delle imprese previsto dal Codice dei contratti pubblici prodottosi a seguito del recepimento, con il DPR 30 ottobre 2013, del parere del Consiglio di Stato n. 3014/2013 in materia di lavorazioni a qualificazione obbligatoria, che ha abrogato gli articoli 107, comma 2 e 109, comma 2 (nonché il relativo Allegato A) del Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice .

In particolare, la disposizione in oggetto prevede che entro 9 mesi dall'entrata in vigore del presente decreto-legge il Governo debba emanare le disposizioni regolamentari sostitutive delle disposizioni di cui agli articoli 107, comma 2 e 109, comma 2 e, che nelle more, adotti un decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che individui le lavorazioni di cui all'Allegato A del Regolamento per la realizzazione delle quali è necessaria una specifica qualificazione (categorie a qualificazione obbligatoria e categorie super specialistiche).

Occorre preliminarmente sottolineare come il sistema di qualificazione dei lavori pubblici, così come delineato dal **Codice dei Contratti pubblici** e dal **Regolamento di esecuzione**, non è

stato messo in discussione “nei suoi principi fondanti” dal parere del Consiglio di Stato del giugno scorso.

Non viene messa in discussione, infatti, la distinzione, corretta e opportuna, tra **categorie a qualificazione non obbligatoria** (in presenza delle quali è consentito alla impresa qualificata nella sola categoria prevalente di partecipare singolarmente alla gara e di eseguire direttamente tali opere scorporabili, sempre che in possesso di classifica di importo almeno pari all’importo a base d’asta) e **categorie a qualificazione obbligatoria** (in presenza delle quali non è consentito all’impresa qualificata nella sola categoria prevalente di partecipare singolarmente alla gara in mancanza di dichiarazione di subappalto).

Non viene messa in discussione neppure la distinzione, prevista dal Codice (art. 37, comma 11), **tra categorie a qualificazione obbligatoria** (subappaltabili al 100% ad imprese in possesso di adeguata qualificazione) e **categorie a qualificazione obbligatoria considerate “super specialistiche”** in ragione dell’alto contenuto tecnologico o elevata complessità tecnica (in presenza delle quali non è consentito alla impresa qualificata nella sola categoria prevalente di partecipare singolarmente alla gara in mancanza di dichiarazione di subappalto con i limiti percentuali previsti dalla legge ovvero attraverso costituzione di un Raggruppamento Temporaneo verticale).

Il Consiglio di Stato, quindi, non ha censurato il sistema così delineato, quanto piuttosto la circostanza che l’allegato A (Tabelle sintetica delle categorie) si è arricchito nel tempo di una serie di categorie considerate a qualificazione obbligatoria che forse non hanno le caratteristiche per essere considerate tali.

Un provvedimento che recepisca il parere del Consiglio di Stato in modo sostanziale, e non formale, non può limitarsi ad annullare le norme impugnate ma deve, come correttamente stabilisce l’art. 12 del decreto-legge in esame, riscrivere gli articoli 109, 2 comma e 107, 2 comma e rivedere l’intero sistema di qualificazione trovando un punto di equilibrio tra l’esigenza di valorizzare le competenze delle imprese specialistiche e gli interessi delle imprese generali ad eseguire direttamente alcune lavorazioni complementari per la realizzazione del loro intervento.

Né d’altronde quanto disposto dall’art. 109 può leggersi nel senso che costituisce regola generale quanto disposto dal comma 1, ossia il fatto che l’affidatario qualificato nella categoria di opere generali indicata quale prevalente nel bando può effettuare direttamente tutte le lavorazioni di cui si compone l’opera, e come eccezione quanto disposto dal comma 2 che prevede l’obbligo di ricorrere a soggetti qualificati per la realizzazione di opere speciali per le quali è prevista specifica qualificazione obbligatoria.

Le due disposizioni rappresentano, invece, i due pilastri su cui si basa il sistema di qualificazione dei lavori pubblici.

Dalla piena attuazione di questo principio dipende la tenuta di un vasto tessuto di imprese, nella grande maggioranza di dimensioni piccole e medie, che nel corso degli anni, sulla base della normativa richiamata, hanno investito in risorse umane e tecnologie, acquisendo livelli di altissima specializzazione nei lavori di riferimento e garantendo il principio, che permea tutto il sistema della contrattualistica pubblica, in base al quale chi esegue le prestazioni oggetto di

affidamento deve essere adeguatamente specializzato in tale attività. Tale principio è posto a presidio del più generale principio della qualità delle prestazioni espressamente codificato nell'art. 2, comma 1, del Codice dei contratti e nel successivo art. 40, 1 comma.

Alla luce di tali considerazioni va mantenuta la distinzione tra categorie **“a qualificazione obbligatoria”** e categorie **“a qualificazione non obbligatoria”** e vanno indicati i criteri attraverso i quali il Ministero può rivedere l'elenco contenuto nell'allegato A del regolamento.

Ed è proprio su questo punto che si evidenzia un grave criticità connessa alla attuale formulazione dell'articolo 12, laddove questo indica nei soli parametri della rilevante complessità tecnica e del notevole contenuto tecnologico i principi sulla base dei quali l'emanando decreto ministeriale dovrà stabilire quali delle lavorazioni contenute nell'Allegato A saranno a qualificazione obbligatoria.

Infatti detti criteri coincidono, letteralmente, con quelli previsti dal Codice dei contratti pubblici (art. 37, comma 11) per individuare le lavorazioni a qualificazione obbligatoria di natura super-specialistica (le c.d. Sios). A tali criteri andrebbero quindi necessariamente aggiunti, come pure già indicato nei mesi scorsi dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, quelli relativi alla *sicurezza strutturale e alla sicurezza impiantistica*.

L'individuazione delle lavorazioni specialistiche a qualificazione obbligatoria non può che discendere dalla valutazione di tutti e quattro i parametri sopra citati, mentre per l'individuazione delle lavorazioni c.d. super specialistiche si dovrà fare riferimento ai soli parametri indicati dall'art. 37, comma 11 del Codice dei contratti.

Infine rileva segnalare come il legislatore, in questa fase, potrebbe auspicabilmente introdurre l'autonomia in capo alla stazione appaltante, in ragione di particolari esigenze derivanti dalla natura dell'appalto, di richiedere l'esecuzione di talune lavorazioni specialistiche da parte di un'impresa mandante a ciò qualificata all'interno di un raggruppamento temporaneo.

Tale possibilità in capo alla stazione appaltante potrebbe verificarsi per i casi di lavorazioni specialistiche, ma non super specialistiche, la cui rilevanza e/o centralità rispetto la natura dei lavori oggetto di appalto sia oggettivamente giustificabile.

Il percorso logico che è alla base della proposta emendativa in allegato è lo stesso seguito dalla Autorità di Vigilanza (nell'atto di segnalazione 25/9/2013 n. 3) che nel proporre due diverse soluzioni raccomanda comunque *“la necessità di salvaguardare il principio, che permea tutto il sistema, secondo cui chi esegue le prestazioni oggetto di affidamento deve essere adeguatamente specializzato in tale attività”* e individua nella soluzione da noi prospettata quella che, rispettando a pieno le indicazioni del Consiglio di Stato, meglio tutela il tessuto imprenditoriale nazionale costituito da grandi, medie e piccole imprese che hanno investito e continuano ad investire per accrescere le proprie competenze allo scopo di offrire soluzioni innovative.

Proposta di Emendamento al Decreto Legge n. 47/2014

Articolo 12 - Disposizioni urgenti in materia di qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici

Al fine di garantire la stabilità del mercato dei lavori pubblici nell'attuale periodo di difficoltà economica per le imprese del settore, nelle more dell'emanazione, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, delle disposizioni regolamentari sostitutive delle disposizioni di cui agli articoli 107, comma 2, e 109, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, annullate dal decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 29 novembre 2013, n. 280, **trova applicazione in via transitoria e comunque non oltre il 31 dicembre 2014 un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, che dovrà individuare le categorie di lavorazioni di cui all'Allegato A del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010 **che, in ragione della capacità tecnica ed artistica, dei criteri di sicurezza strutturale e impiantistica, nonché** in ragione dell'assoluta specificità, strettamente connessa alla rilevante complessità tecnica o al notevole contenuto tecnologico, richiedono che l'esecuzione avvenga da parte di operatori economici in possesso della specifica qualificazione.

Il decreto individua altresì, tra di esse, le categorie di lavorazioni per le quali trova applicazione l'articolo 37, comma 11, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. **163 in ragione dei due criteri (rilevante complessità tecnica e dell'elevato contenuto tecnologico)** individuati dall'art. 37 stesso. E' fatta comunque salva la facoltà, per le stazioni appaltanti, di prevedere nel bando di gara, in relazione a specifiche esigenze e all'interesse pubblico, che l'esecuzione di determinate lavorazioni specialistiche a qualificazione obbligatoria sia comunque affidata ad una impresa mandante in ATI, qualora l'affidatario (qualificato nella categoria prevalente) sia privo della relativa qualificazione.

ILLUSTRAZIONE

Appare necessario salvaguardare il principio, che permea tutto il sistema della contrattualistica pubblica, secondo cui chi esegue le prestazioni oggetto di affidamento deve essere adeguatamente specializzato in tale attività e tutelare il tessuto imprenditoriale nazionale costituito da grandi, medie e piccole imprese che hanno investito e continuano ad investire per accrescere le proprie competenze allo scopo di offrire soluzioni innovative.

Tale principio è posto a presidio del più generale principio della qualità delle prestazioni espressamente codificato nell'art. 2, comma 1, del Codice dei contratti e richiamato anche dall'art. 40, comma 1 del medesimo d.lgs. 163/2006.

Occorre innanzitutto prevedere la temporaneità, per un periodo di nove mesi, del decreto ministeriale che dovrà essere emanato, periodo nel quale si dovrà individuare la disciplina sostitutiva degli articoli 107, comma 2, e 109, comma 2, del dpr 207/2010 e rivedere l'intera elencazione delle categorie di lavorazioni contenute nell'allegato A del medesimo dpr.

Importante è che il DM individui le categorie a qualificazione obbligatoria che debbono essere eseguite soltanto da imprese adeguatamente qualificate restando, quindi, libera la scelta dell'affidatario di affidarle in subappalto ad altra impresa o di costituire un raggruppamento temporaneo.

Per le lavorazioni rientranti nelle categorie super specialistiche vale quanto previsto dall'art. 37, comma 11, del Codice, secondo cui quando tali lavorazioni superano un certo importo (15% dell'importo complessivo dell'appalto) possono essere affidate in subappalto nei limiti previsti dall'art. 118, comma 2, terzo periodo, del Codice, ovvero affidate ad una impresa mandante in raggruppamento temporaneo verticale.

L'amministrazione resta però libera, in ragione di particolari esigenze derivanti dalla natura dell'appalto, di richiedere l'esecuzione di tali lavorazioni da parte di un'impresa mandante all'interno di un raggruppamento temporaneo.