



SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE 8^a LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI

A.S. 1678

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE

Audizione

23 febbraio 2015

Premessa

La domanda pubblica, pur in costante flessione, continua a rappresentare un mercato di notevoli dimensioni nel nostro Paese, e, pertanto, di forte interesse per il sistema imprenditoriale nel suo complesso.

La spesa in beni e servizi delle diverse Pubbliche Amministrazioni è stata di oltre 132 miliardi di euro nel 2012, con una diminuzione di 4 miliardi rispetto all'anno precedente, e con una progressiva concentrazione di spesa nei territori: ben 68 miliardi sono infatti da riferirsi al sistema sanitario, e 39 invece fanno riferimento ad acquisti degli Enti Locali.

Nel 2013, il volume relativo ai soli lotti pubblicati, e quindi censiti dall'Autorità, di importo superiore a 40mila euro, ha superato gli 87 miliardi di euro, rispetto ai 95 miliardi del 2012, mentre nel 2011 questo valore era pari a 100 miliardi di euro.

Una persistente riduzione, quindi, effetto ineluttabile delle difficoltà di spesa della Pubblica Amministrazione nel suo complesso, ma anche di alcune scelte non pienamente condivisibili.

La ripresa degli investimenti permane, infatti, elemento essenziale per sostanziare i pur timidi segnali positivi di queste settimane, ed in tale ambito riteniamo determinante un rinnovato sostegno a nuovi investimenti da parte della Pubblica Amministrazione nel suo complesso.

Alcune iniziative, quali l'allentamento del Patto di Stabilità e il sostegno ad un maggiore utilizzo delle risorse comunitarie a valere sul ciclo di programmazione 2007/2013, sembrano attestare una nuova e diversa volontà in tal senso, auspichiamo che si dia seguito a queste iniziative con maggiore vigore.

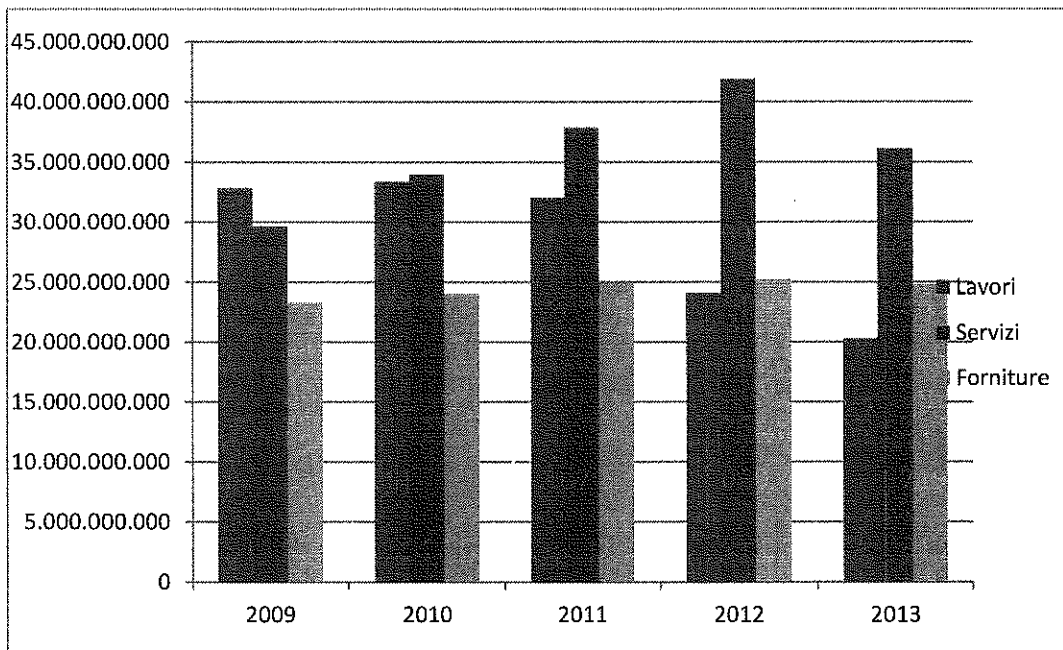
Per la consistenza e per la diffusione territoriale, il mercato degli appalti rappresenta una leva economica straordinaria e può diventare, se correttamente indirizzato, uno strumento importante di politica industriale.

Uno strumento volto a sostenere l'innovazione e lo sviluppo di un sistema imprenditoriale forse eccessivamente parcellizzato, ma vivo, ancora ben integrato con le nostre economie locali.

Tav. 1 - Dinamiche appalti 2009-2013 (importo > 150.000 euro)

(elaborazione CNA su dati ANAC)

Tipologia/ anno	2009	2010	2011	2012	2013
Lavori	32.850.286. 469	33.388.731. 502	32.046.887. 403	24.080.897. 095	20.334.197. 820
Servizi	29.630.975. 057	33.965.113. 852	37.895.028. 540	41.957.755. 987	36.160.783. 765
Forniture	23.335.729. 044	24.023.002. 411	24.936.635. 487	25.231.324. 069	24.784.562. 719
Totale	85.816.990. 570	91.376.847. 765	94.878.551. 430	91.269.977. 151	81.279.544. 304



Oggi siamo in una fase di profondo cambiamento. Il quadro normativo, negli ultimi anni, è stato oggetto di numerose modifiche dettate da esigenze di legalità, trasparenza e rigore nella gestione della spesa pubblica.

La crisi finanziaria, e i conseguenti decreti sulla *spending review*, hanno accelerato l'adozione di provvedimenti legislativi orientati ad un maggior controllo e razionalizzazione della spesa pubblica.

Si è così definito un impianto normativo condivisibile nei principi ispiratori e negli obiettivi di efficienza ed efficacia della spesa pubblica, che però, di fatto, ha modificato radicalmente le condizioni e le regole di partecipazione al mercato, con evidenti conseguenze sulle condizioni di accesso per le imprese di minori dimensioni.

Il frequente ricorso alle centrali di committenza, Consip in primo luogo, o alle stazioni uniche appaltanti, ha accentuato una tendenza già in atto.

La necessità di una maggiore razionalizzazione della spesa e trasparenza, si è tradotta in una forte aggregazione della domanda, con un conseguente e inevitabile peggioramento delle condizioni di accesso al mercato da parte delle micro e piccole imprese.

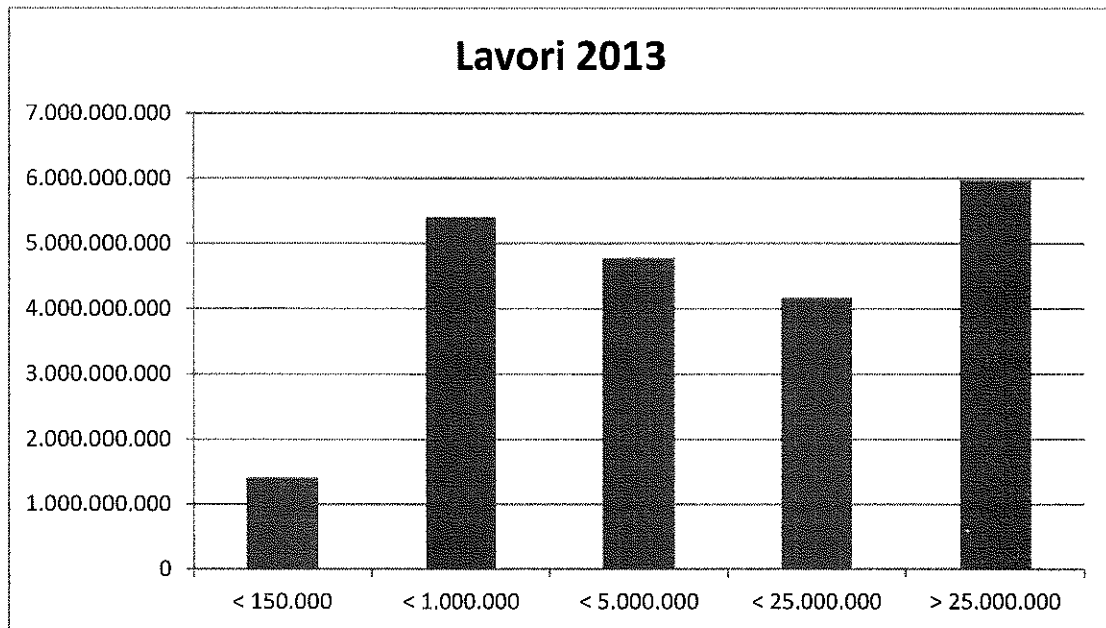
Occorre ricordare, peraltro, che questi comportamenti sono in palese contraddizione sia rispetto agli orientamenti europei in materia di accesso al mercato per le PMI, sia rispetto a principi e disposizioni contenuti nella Legge 180/2011, il cosiddetto Statuto delle imprese.

Si ha davvero la sensazione che il Paese che vanta il più grande patrimonio di piccole e piccolissime imprese, anziché operare per aiutarle a crescere, e competere così alla pari con gli altri grandi paesi industriali, lavori, nei fatti, per ridimensionarne il peso ed il valore, tarpando le ali anche a quelle piccole imprese che vorrebbero crescere.

Dalle tabelle sottostanti, in cui sono presi in considerazione i volumi degli appalti generati per fasce di importi, si evince come gran parte degli appalti monitorati dall'Autorità si collochi su fasce molto alte, ovvero, di fatto, ben al di là delle potenzialità di gran parte delle nostre imprese.

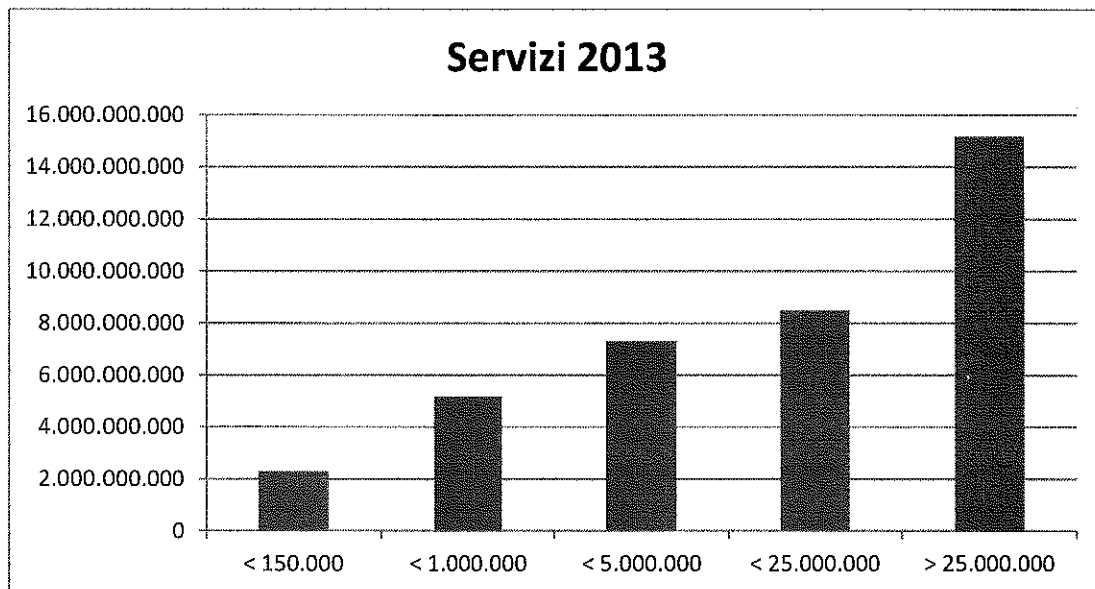
Tav. 2 - Dinamiche appalti, Lavori 2013

(elaborazione CNA su dati ANAC)



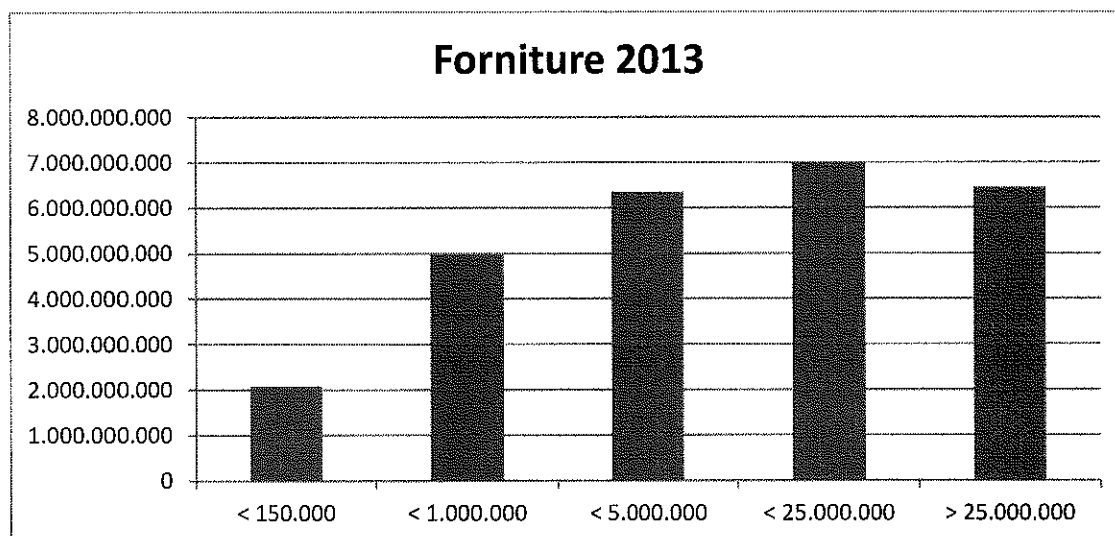
Tav. 3 - Dinamiche appalti, Servizi 2013

(elaborazione CNA su dati ANAC)



Tav. 4 - Dinamiche appalti, Forniture 2013

(elaborazione CNA su dati ANAC)



Le nuove Direttive Comunitarie

In questo contesto, le nuove disposizioni comunitarie possono rappresentare una vera opportunità per dare un assetto organico, più snello e innovativo, per creare migliori condizioni di mercato per le imprese e per qualificare la spesa pubblica.

Il primo elemento che rafforza questa volontà è rappresentato dalla scelta di operare un unico intervento a fronte di tre diverse Direttive – due sugli appalti veri e propri, la prima riguarda appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, mentre la seconda riguarda appalti nel settore dell'acqua, dell'energia, dei servizi di trasporto e dei servizi postali – ed una sulle concessioni, allo scopo di realizzare una semplificazione e una maggiore flessibilità delle procedure, nonché avvicinare la disciplina dei settori "speciali" a quella dei settori classici.

Dalle prime due direttive, quelle su appalti pubblici e cosiddetti settori speciali, emergono alcune novità significative:

- il crescente ricorso all'autocertificazione, da ottenersi anche con l'introduzione del documento di gara unico europeo (DGUE);
- l'incentivazione alla suddivisione degli appalti in lotti;

- la previsione, in riferimento ai requisiti di fatturato, di una regola per cui le stazioni appaltanti non possano richiedere nei bandi soglie minime di fatturato superiori al doppio rispetto dell'importo a base di gara;
- la riduzione dei tempi minimi per la presentazione delle offerte da parte delle imprese;
- l'obbligo di arrivare, entro 30 mesi, a forme di comunicazione integralmente elettroniche tra la P. A. e le imprese in tutte le fasi della procedura;
- l'introduzione di nuove procedure di affidamento, quali i "partenariati per l'innovazione", che aumentano le possibilità di negoziazione tra la P.A. e le imprese in corso di gara;
- l'ampliamento delle possibilità di ricorso alla trattativa privata da parte delle stazioni appaltanti;
- la possibilità di prevedere il pagamento dei subappaltatori;
- l'introduzione di disposizioni più severe sulle "offerte anormalmente basse";
- la preferenza, per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione nell'assegnazione degli appalti, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per quanto attiene la nuova direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, questa interviene a disciplinare organicamente un settore finora solo parzialmente regolato a livello UE.

In questo caso, i principali elementi della nuova direttiva sono:

- il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche nazionali, che consente alle stesse di decidere in quale modo gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire livelli di qualità, sicurezza e accessibilità;
- gli Stati membri potranno definire i servizi d'interesse economico generale, mentre la direttiva esclude dal suo campo di applicazione i servizi non economici d'interesse generale;
- viene definita l'accezione di concessione e la sua specificità rispetto a quella di appalto pubblico;

- si specifica che la direttiva si applica alle concessioni il cui valore è pari o superiore a 5.186.000 euro, valore che può essere aggiornato ogni due anni dalla Commissione;
- si dispongono alcune esclusioni, quali le concessioni nei settori della difesa e della sicurezza, le concessioni di servizi per l'acquisizione, lo sviluppo, la produzione di programmi destinati a servizi di media audiovisivi, protezione civile e servizi aventi ad oggetti campagne politiche.

Merita segnalare, altresì, l'esclusione di alcune concessioni nel settore delle acque, le concessioni aggiudicate ad imprese collegate e le concessioni in house.

Dalle nuove Direttive emergono alcuni punti cardine: semplificazione e diversificazione delle procedure, utilizzo degli appalti in chiave innovativa (innovazione, sostenibilità ambientale, servizi sociali), miglioramento dell'accesso alle micro, piccole e medie imprese.

Questa impostazione dovrebbe promuovere un utilizzo strategico degli appalti in funzione di una politica industriale in grado di innovare e far crescere le imprese.

Molto dipenderà dalla volontà del Governo e del Parlamento, ovvero dalla capacità di dare un'interpretazione formale e operativa che sia realmente inclusiva, semplice, chiara, accessibile, che tuteli la concorrenza e una maggiore apertura del mercato.

L'attenzione che l'Europa dedica alle PMI, e la sollecitazione agli Stati Membri affinché siano migliorate le condizioni di accesso agli appalti sono apprezzabili, ma necessitano di un contesto normativo e attuativo adeguato, sul quale vorremmo avere un confronto vero, per poter avanzare proposte concrete.

Un maggiore utilizzo della suddivisione in lotti, oltre a migliorare le condizioni di accesso alle piccole imprese, garantirebbe una maggiore concorrenza e un livello più elevato di partecipazione, che potrebbe tradursi in maggiore qualità, a parità di spesa, o addirittura in risparmio.

Per migliorare l'accesso alle piccole imprese, molti Stati (quali Francia, Germania, Regno Unito, per citare i più noti) hanno individuato modalità operative più vicine alle esigenze delle piccole imprese, quali l'obbligo di suddivisione in lotti, requisiti finanziari parametrati ai singoli lotti, eliminazione delle garanzie per appalti fino

a 250.000 euro, formazione e informazione diffusa alle imprese, norme di tutela del subappalto.

Tutti provvedimenti coerenti con le direttive comunitarie e la cui adozione sarebbe auspicabile anche in Italia.

È necessario l'impegno di tutti per arrivare ad un impianto normativo che sia in grado di coniugare efficienza del mercato e una maggiore efficacia, e che favorisca l'accesso alle piccole imprese.

Questa impostazione dovrebbe garantire un utilizzo strategico degli appalti in funzione di una politica industriale in grado di innovare e far crescere le imprese.

Ci preme sottolineare, infatti, che al di là dell'esito prodotto dal negoziato e dall'impianto normativo definito a livello comunitario, quello che davvero conta, e che avrà un impatto sostanziale, è il suo recepimento interno.

Il nostro Paese ha una regolamentazione complessa e farraginoso, costantemente soggetta a modifiche, la cui stratificazione nel tempo ha contribuito a generare un sistema regolatorio penalizzante per le imprese più piccole.

Così come non è più sostenibile la presenza di 32 mila stazioni appaltanti, non lo è un quadro normativo di riferimento che, tra codice appalti e relativo regolamento, si compone di oltre 700 articoli e 50 allegati: una manna per i legali, un labirinto per le imprese.

Il Disegno di Legge Delega

Il Disegno di Legge Delega oggetto dell'odierna audizione, può rappresentare la cornice idonea all'interno della quale costruire gli strumenti più appropriati a garantire il dispiegarsi di atti e comportamenti coerenti con le finalità delle Direttive Comunitarie in materia di appalti e concessioni.

I principi e i criteri direttivi specifici individuati quali riferimenti puntuali cui attenersi nella predisposizione del relativo decreto legislativo da parte del Governo, paiono assolutamente condivisibili, a partire dall'indicazione di arrivare alla compilazione di un unico testo normativo per appalti e concessioni che andrà a sostituire l'attuale quadro regolamentare.

Come sempre, però, principi e criteri di riferimento in una legge delega sono sufficientemente generici da lasciare ampio spazio alle più diverse suggestioni.

Per questo, ci pare opportuno sottolineare alcune tematiche particolarmente "sensibili" per le imprese da noi rappresentate, auspicando possano trovare attenzione già in questa fase, per poterne fare in seguito oggetto di approfondimento più specifico.

a) Divieto di introduzione livelli di regolazione superiori (goldplating)

Il primo principio citato nel disegno di legge è teso ad evitare il cosiddetto fenomeno "goldplating", ovvero l'introduzione di adempimenti ed oneri ulteriori rispetto a quelli definiti dal regolatore comunitario.

In tal senso, riteniamo opportuno segnalare, innanzitutto, che le direttive comunitarie sugli appalti non si applicano agli appalti il cui importo è inferiore alle soglie definite a livello comunitario.

Soglie che riteniamo opportuno ricordare:

- lavori, 5.186.000,00 euro;
- forniture e servizi per Amministrazioni Centrali, 134.000,00 euro;
- forniture e servizi per Amministrazioni Locali, 207.000,00 euro
- servizi sociali, 750.000,00 euro.

Attualmente, il codice dei contratti non fa distinzioni, dal punto di vista delle procedure, tra appalti sopra e sotto soglia.

Nella prassi, per gli appalti sotto soglia le stazioni appaltanti di norma applicano le stesse procedure previste per gli appalti sopra soglia, oppure fanno affidamenti diretti, senza passare per il mercato.

In ogni caso, ad essere penalizzate sono le imprese più piccole, o perché costrette a misurarsi con procedure estremamente complesse e costose, oppure perché vengono totalmente escluse.

Occorrerà, pertanto, essere conseguenti alle disposizioni comunitarie e prevedere procedure semplificate per gli appalti sotto soglia, nonché prevedere forme di monitoraggio costante rispetto ai comportamenti delle Stazioni Appaltanti.

b) Introduzione di un unico testo normativo «Codice degli appalti e delle concessioni»

Apprezziamo l'impegno volto ad introdurre un unico testo normativo denominato "Codice degli appalti pubblici e delle concessioni", auspicando possa essere l'occasione per una profonda rivisitazione del quadro normativo, che tenga conto, innanzitutto, delle profonde modificazioni del mercato degli appalti.

L'attuale regolamentazione risente ancora, infatti, di un approccio al tema ancora eccessivamente ancorato al settore dei lavori, mentre, come ben si evince dalla Tabella 1, il peso dello stesso nell'ambito del mercato degli appalti, è ormai tutt'altro che rilevante.

Pesano, è vero, gli effetti della crisi, ma è innegabile la rilevanza oggi, e verosimilmente anche nel futuro, del settore delle forniture e, soprattutto, di quello dei servizi. Settori che hanno dinamiche spesso molto diverse rispetto ai lavori, dinamiche che meritano di essere riconosciute e di trovare, conseguentemente, apprezzamento nella disciplina normativa in materia.

c) Razionalizzazione quadro normativo, certezza del diritto e semplificazione procedimenti

d) Semplificazione delle disposizioni per affidamento appalti e concessioni

e) Trasparenza delle procedure di gara

f) Riduzione degli oneri documentali

Questi quattro principi sono fortemente collegati fra di loro, solo dalla razionalizzazione e dalla semplificazione dell'intero processo potrà derivare, infatti, una effettiva riduzione degli oneri documentali per le imprese.

In merito alle esigenze di razionalizzazione e di semplificazione del quadro normativo nel suo complesso, non possiamo che esprimerci favorevolmente. Poche e semplici regole possono tradursi in un più facile approccio alle procedure e, di conseguenza, in minori oneri amministrativi per le imprese.

Vorremmo però essere rassicurati affinché ad una "soft regulation" di primo livello non corrisponda una regolamentazione secondaria ancora più pesante dell'attuale.

Maggiore preoccupazione deriva dall'ipotesi, più che fondata, che tale regolamentazione possa essere generata da soggetti con cui rischia di non esserci possibilità di interlocuzione, almeno per il mondo della piccola impresa.

Già oggi molte indicazioni pervengono dall'Autorità, in assenza di un confronto coordinato e fluido tra questa e il mondo dell'impresa. Occorrerà, in tal senso, prevedere l'introduzione di strumenti che consentano di attivare al meglio tale confronto.

Sino ad ora l'Autorità è stata percepita dalle piccole imprese come costo, una ulteriore tassa per la partecipazione agli appalti, o come vero e proprio ostacolo, si pensi alle difficoltà evidenziate con l'AVCPass.

Riteniamo, però, che l'Autorità possa recuperare una funzione positiva agli occhi delle imprese, che ricordiamo essere, nei fatti, "soci di maggioranza assoluta" della stessa in considerazione delle quote versate, se riesce a connotarsi quale strumento utile a loro disposizione.

In alcuni casi si tratta di migliorare iniziative già in corso, in altri di evidenziare una più marcata sensibilità verso il sistema delle piccole imprese.

Le PMI fino ad oggi non hanno avuto una interlocuzione costante con l'Autorità: questo limite va superato, le Associazioni delle PMI sono in grado di rappresentare gli interessi e le esigenze di una quota importante di imprese che operano sul mercato pubblico. Le conoscenze consolidate, sia sul fronte imprenditoriale che sul fronte della normativa, ci consentono di dare un importante contributo per un utilizzo efficiente ed efficace della spesa pubblica, con un impatto benefico tanto per la PA quanto per le imprese che rappresentiamo.

Nell'ambito della semplificazione dei procedimenti, particolare attenzione merita l'introduzione del Documento Unico di Gara, che può essere utile sia per le imprese, sia per le stazioni appaltanti.

In prospettiva di un uso diffuso dello strumento, anche ai fini di un possibile monitoraggio in merito alla partecipazione delle MPMI, ci permettiamo di suggerire, con opportuna verifica con la Commissione, la possibilità di poter inserire, nel formulario predisposto per il Documento di gara unico europeo, nella

Parte II- Informazioni sull'operatore economico - un campo riservato a specificare l'appartenenza dello stesso ad una micro, piccola o media impresa, come da Raccomandazione Comunitaria.

Ovviamente, è fondamentale che anche l'Autorità implementi il sistema AVCPass in modo tale che il Responsabile unico di progetto nell'aggiornare le fasi di gara possa caricare anche questo tipo di informazione.

Ciò consentirebbe, nel corso del tempo, di avere maggiore contezza della tipologia di impresa che partecipa al mercato pubblico e un eventuale riscontro rispetto al livello di efficacia delle disposizioni adottate con l'obiettivo di agevolare l'accesso al mercato delle MPMI.

Sono, inoltre, previste alcune deroghe all'obbligo di richiedere e produrre documenti complementari, deroghe che rappresentano un'ulteriore occasione per una razionalizzazione del sistema, attraverso l'eliminazione di duplicazioni di adempimenti documentali, e, in generale, la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici, nonché la riduzione dei tempi di conclusione delle procedure di gara.

Tale opera di razionalizzazione dovrebbe riguardare anche e soprattutto le misure di semplificazione a favore delle MPMI, previste dallo Statuto delle imprese. Nello specifico, il riferimento è all'art. 13, comma 4, dello Statuto delle Imprese (L. 11 novembre 2011, n. 180), che, nel caso di micro, piccole e medie imprese, obbliga infatti le pubbliche amministrazioni a richiedere la documentazione probatoria dei requisiti di idoneità esclusivamente all'aggiudicatario. A tal proposito ci preme ricordare una sentenza del T.A.R. Lazio - Roma - sez. I - sent. 17 settembre 2013, n. 8314, secondo cui il divieto di richiedere alle MPMI la comprova dei requisiti speciali si applica anche alle verifiche a campione.

Anche su questo aspetto, il recepimento delle nuove Direttive appalti offre l'occasione per fare la necessaria chiarezza, e individuare soluzioni e modalità applicative, delle disposizioni comunitarie, che abbiano un reale impatto sulla capacità delle micro e piccole imprese di accedere agli appalti pubblici.

In relazione a processi di semplificazione, vorremo tornare sulla vicenda dell'AVCPass.

Avevamo salutato positivamente l'introduzione della Banca Dati, ma lo strumento messo in campo è risultato incompleto, complicato e spiazzante per molte imprese.

Sarebbe stato più opportuno un percorso con un avvio assistito, in grado di informare e formare le imprese, un percorso in cui Associazioni di categoria e Autorità di vigilanza avrebbero dovuto dialogare di più, integrare e mettere a fattor comune ruoli e competenze.

In generale, l'avvio di processi di informatizzazione dovrebbe essere sufficientemente testato al fine di evitare appesantimenti e ridondanze che rischiano di vanificare l'obbiettivo che si intende perseguire.

Si pone, inoltre, un ulteriore elemento di riflessione. Sistemi informatici promossi dalla PA nel suo complesso dovrebbero essere fortemente integrati fra loro.

Il sistema AVCPass, la piattaforma MEPA gestita da Consip, altre piattaforme che stanno proliferando in ambito pubblico, specie a livello regionale, non possono rappresentare ulteriori ostacoli per le imprese nel difficile percorso verso una effettiva semplificazione.

In merito alle procedure di gara, riteniamo opportuna qualche riflessione su alcuni temi prioritari per le imprese da noi rappresentate.

Il primo, e forse più importante, riguarda l'eccessiva dimensione degli appalti, come ben evidenziato nei grafici di cui alle tavole 2, 3 e 4.

Un tema di crescente rilevanza, a causa dello sviluppo di centrali di committenza e di un orientamento prevalente della P.A. nell'accorpamento delle gare di appalto, o affidamento attraverso global service, o "*general contractor*" (con particolare riferimento al settore dei servizi).

Per quanto si possa condividere la volontà delle Stazioni appaltanti di poter realizzare economie di scala attraverso una maggiore concentrazione degli appalti, l'esperienza dimostra che la centralizzazione degli acquisti non sempre ha

sortito gli effetti sperati di una maggiore efficienza ed economicità nella gestione delle risorse pubbliche.

La normativa comunitaria consente la suddivisione in lotti delle gare di appalto. Ciò può garantire una maggiore apertura al mercato, quindi maggiore concorrenza, facilitando l'accesso delle piccole imprese sia dal punto di vista quantitativo (la dimensione dei lotti può corrispondere meglio alla capacità produttiva delle piccole imprese) sia dal punto di vista qualitativo (il contenuto dei lotti può rispondere meglio alla specializzazione tipica della piccola impresa).

In tal caso, anche i criteri di selezione delle offerte dovrebbero essere connessi e proporzionati ai singoli lotti.

Appreziamo l'invito a limitare l'uso del prezzo come unico criterio di aggiudicazione. L'aggiudicazione al prezzo più basso spesso ha prodotto forti anomalie.

Ma rispetto ad alcune tipologie di beni e di servizi e, in particolare, per importi ridotti, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rischia di essere difficilmente perseguibile. In questi casi sarebbe necessario intervenire con correttivi più incisivi rispetto alla qualità della progettazione e alla gestione delle anomalie.

Si ritiene, pertanto, opportuno, limitare l'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa per gli appalti sotto soglia. L'utilizzo indiscriminato e per appalti di importo limitato di un metodo di aggiudicazione così complesso, rischia di discriminare oggettivamente le PMI, rendendo loro difficoltosa la predisposizione dell'offerta e limitando, di fatto, il loro accesso al mercato degli appalti pubblici.

Il meccanismo del massimo ribasso con esclusione automatica delle offerte anomale accompagnato da una progettazione esecutiva potrebbe essere il metodo di aggiudicazione ottimale per gare di importo minore e per tipologie di beni/servizi non complessi.

Laddove, invece, anche per valorizzare la qualità degli interventi, si renda opportuno fare riferimento al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rileviamo, però, evidenti carenze sia da parte delle imprese, sia da parte delle stazioni appaltanti.

Occorrerebbe predisporre percorsi formativi finalizzati a garantire adeguata preparazione a tutti i soggetti coinvolti, così come sarebbe opportuno omogeneizzare modalità procedurali e definire una griglia di criteri condivisa, al fine di evitare eccessive complicazioni e costi burocratici per le imprese.

Altro aspetto delicato è quello del subappalto.

Il subappalto rappresenta un aspetto rilevante nell'ambito del sistema degli appalti, con effetti spesso contraddittori.

Per gli appalti di una certa dimensione, e in generale per gli appalti sopra soglia, l'attuale contesto normativo favorisce le grandi imprese, privilegiando la capacità finanziaria piuttosto che quella professionale e organizzativa dei lavori, e relega le piccole imprese nel recinto dei subappalti, senza alcun sistema di garanzie.

Questo è un tema molto sensibile e dirimente per le imprese che rappresentiamo, anche se siamo consapevoli che l'obbligatorietà della suddivisioni in lotti possa rischiare di essere una soluzione difficile da perseguire.

Preme, però, sottolineare che la possibilità di suddividere gli appalti in lotti è già contemplata nella normativa vigente, possibilità di fatto disattesa nella pratica ricorrente delle stazioni appaltanti. Bisogna individuare soluzioni normative che rendano ragionevolmente utile e opportuna la suddivisione in lotti e consentano, al contempo, di perseguire chi non procedesse alla suddivisione in lotti adducendo motivazioni incoerenti.

Uno specifico approfondimento meriterà anche il tema dell'avvalimento.

Si ritiene, infatti, che la facoltà di avvalimento per i contratti pubblici aventi ad oggetto opere la cui realizzazione è subordinata al possesso di appositi requisiti soggettivi di carattere tecnico-professionale previsti dalle vigenti disposizioni di legge, debba essere fortemente ridimensionata.

Le norme attuali consentono alle imprese affidatarie di soddisfare i requisiti economici, finanziari, tecnici ed organizzativi, avvalendosi dei requisiti di un'impresa ausiliaria.

Spesso, si tratta di requisiti acquisiti sulla base di elementi legati alla capacità soggettiva dell'operatore e non separabili da esso, come, ad esempio, la

certificazione di qualità, l'iscrizione ad Albi speciali ed, in particolare, il possesso di appositi requisiti professionali.

La facoltà di avvalimento rischia, tra l'altro, di provocare un possibile "mercato dei requisiti professionali" ad opera di appaltatori "scatole vuote", soprattutto in caso di contratti pubblici aventi ad oggetto lavorazioni specializzate, falsando la concorrenza tra gli operatori economici, e danneggiando, in particolare, coloro che posseggono la necessaria idoneità allo svolgimento della prestazione richiesta dalla stazione appaltante.

Al fine di evitare tale conseguenza, risulta necessario limitare la facoltà di avvalimento per i contratti pubblici aventi ad oggetto lavorazioni specializzate o di rilevante complessità tecnica.

La restrizione della facoltà di ricorrere all'avvalimento trova, peraltro, riscontro nella Direttiva comunitaria laddove si specifica che nel caso di appalti di lavori, di prestazione di servizi e di operazioni di posa in opera e installazione, le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che taluni compiti essenziali siano svolti direttamente dall'offerente stesso o, nel caso di un'offerta presentata da un raggruppamento di operatori economici, da un partecipante al raggruppamento medesimo.

Tale restrizione, pertanto, sarebbe giustificata dall'esigenza di prevenire fenomeni di distorsione del mercato e di elusione dei requisiti richiesti per l'affidamento degli appalti.

Riteniamo, inoltre, possa essere considerata la possibilità, in capo alla stazione appaltante, di escludere dalla partecipazione ad una gara le imprese che non abbiano correttamente ottemperato all'obbligo del pagamento di tasse, imposte e contributi previdenziali.

g) Razionalizzazione procedure di spesa, efficienza e riduzione stazioni appaltanti

In merito alla razionalizzazione delle procedure di spesa, rileviamo come la spinta verso un utilizzo sempre più marcato delle centrali di committenza sta favorendo una forte aggregazione della domanda, e, conseguentemente, appalti con una

dimensione finanziaria sempre più grande e di difficile accesso alle Piccole Imprese.

Inoltre, per alcune tipologie di appalto, una forte centralizzazione rischia di penalizzare il mercato laddove è evidente la necessità di una prossimità territoriale. Per questi appalti le centrali di acquisto dovrebbero garantire una maggiore apertura del mercato.

Rimane comunque fondamentale evitare che l'utilizzo di una centrale di committenza si traduca in un'eccessiva dimensione degli appalti. La centrale di committenza, sia essa regionale o nazionale, dovrebbe sempre tener conto dell'opportunità offerta dalla possibilità di suddivisione in lotti, ai fini di una maggiore apertura e trasparenza del mercato, con evidenti benefici per il mondo della micro e piccola impresa e di conseguenza, dell'economia dei territori.

Ai fini di una efficace azione di razionalizzazione, servono innanzitutto un processo di qualificazione delle stazioni appaltanti e un maggiore controllo sulla qualità della progettazione.

A queste azioni deve essere affiancata anche una puntuale azione di monitoraggio rispetto alle effettive esigenze della PA: una matita può costare poco, ma chi controlla quante ne servono effettivamente?

h) Potenziamento forme di partenariato pubblico-privato

Il legislatore europeo ha inteso rendere ancora più stretto il rapporto tra Pubblica Amministrazione e impresa, disponendo che le stazioni appaltanti possano instaurare con gli operatori economici delle consultazioni preliminari all'indizione della gara e finalizzate a definire meglio l'oggetto del servizio o del bene di cui necessita l'Amministrazione.

Pertanto, è sicuramente positiva l'incentivazione al "dialogo tecnico", ivi compresa la previsione per cui l'impresa che ha dialogato con la stazione appaltante non venga privilegiata rispetto alle altre concorrenti alla gara, anche se ha partecipato alla predisposizione dei relativi atti.

Sempre nell'ambito delle forme di partenariato pubblico-privato, risultano interessanti due procedure a disposizione della P.A. rispetto alle quali sarà

opportuno puntare per favorire l'accesso alle PMI, utilizzando criteri quali la dimensione dell'appalto, e la prossimità degli operatori economici.

Entrambe le procedure richiamate sono caratterizzate da una presenza preponderante della negoziazione tra il soggetto pubblico e gli operatori economici.

La prima è la "procedura competitiva con negoziazione", nella quale ogni operatore, in risposta ad un bando pubblicato da una Amministrazione, è invitato a presentare una propria offerta e ciascuna offerta sarà oggetto di singola negoziazione tra il candidato e la stazione appaltante.

La seconda procedura è il "partenariato per l'innovazione", in cui l'Amministrazione instaura un partenariato con una o più imprese per sviluppare un prodotto o un servizio al fine di acquistarlo successivamente alla realizzazione.

i) Revisione del sistema di qualificazione: omogeneità, trasparenza e premialità

Il disegno di legge delega prevede, inoltre, la revisione del sistema di qualificazione sulla base di criteri di omogeneità, trasparenza e premialità.

Allo stato attuale non appare percorribile un immediato superamento del sistema di qualificazione basato sulle SOA.

E' però un sistema che va corretto, perché ancora basato su criteri che non considerano in modo adeguato la struttura e le caratteristiche delle PMI. In particolare, si dovranno immettere correttivi che premiano le imprese che dimostrino il possesso di due elementi fondamentali: capitale umano e struttura operativa.

Vanno inoltre regolamentati in maniera più stringente due istituti che hanno creato notevoli distorsioni al mercato: la cessione di ramo d'azienda e l'avvalimento.

Ma l'urgenza più immediata da affrontare è come porre rimedio alla sconcertante vicenda generata dal parere del Consiglio di Stato del 26 giugno 2013, con la conseguente sospensione di alcuni articoli del Codice degli Appalti.

Una sospensione che penalizza fortemente le imprese che svolgono lavori specialistici a tutto vantaggio delle imprese generali.

In pratica, le imprese cosiddette "generali", seppur prive delle opportune qualificazioni, non solo possono partecipare all'appalto singolarmente, ma addirittura potranno eseguire tutte le lavorazioni in proprio, in assenza di qualsiasi specifica qualificazione e senza l'obbligo di subappaltare le lavorazioni specialistiche ad imprese qualificate o costituire con esse una associazione temporanea di imprese.

n) Disciplina organica concessioni: concorrenza e trasparenza

Un cenno anche al tema delle concessioni. Oggi questo mercato è sostanzialmente chiuso e ad appannaggio di pochi soggetti, anche perché le stazioni appaltanti hanno ancora poteri troppo discrezionali in tema di valutazione dei criteri delle concessioni.

Andrebbe inoltre abolito quanto prevede l'art. 5 dello "SbloccaItalia" che consente agli attuali concessionari di chiedere il rinnovo delle concessioni qualora, è il caso delle autostrade, decidano di unificare la gestione di tratte tra loro interconnesse.

In tal modo, accorpando le concessioni viene utilizzata, come data di scadenza, quella più lontana: in pratica, è una proroga mascherata.

Vi è la necessità più complessiva di consentire l'accesso delle PMI a mercati, come quello delle concessioni, che attualmente si possono considerare monopolistici, anche a causa del protrarsi di scarsa chiarezza nella definizione dei cosiddetti soggetti "in house".

m) Miglioramento accesso PMI

Infine, il tema a noi più caro, quello dell'accesso delle piccole imprese.

In premessa, ci permettiamo di ricordare la composizione del tessuto imprenditoriale italiano, e della sua specificità nel panorama europeo, con oltre il 98% di micro e piccole imprese, ovvero di imprese con meno di 50 addetti, che occupano il 68% degli addetti.

Tav. 5 – Le imprese in Europa

(elaborazioni CNA su dati Mise)

Le imprese in Europa (dato 2012 settori non finanziari)									
	micro	%	piccole	%	Medie	%	Grandi	%	Totale
Italia	3.586.172	94,57	183.608	4,84	19.259	0,51	3.240	0,08	3.792.279
Germania	1.754.273	83,26	288.816	13,71	54.375	2,58	9.640	0,46	2.107.104
Francia	2.288.033	93,09	143.029	5,82	21.924	0,89	4.792	0,19	2.457.778
UK	1.478.181	89,45	142.947	8,65	25.179	1,52	6.249	0,38	1.652.556
Spagna	2.306.255	93,86	131.110	5,34	16.901	0,69	2.915	0,12	2.457.181
Addetti									
Italia	7.023.119	46,46	3.238.516	21,42	1.864.530	12,33	2.991.720	19,79	15.117.885
Germania	4.781.169	19,23	5.710.758	22,97	5.115.331	20,58	9.251.470	37,22	24.858.728
Francia	3.723.287	27,84	2.697.285	20,17	2.107.446	15,76	4.844.302	36,23	13.372.320
UK	3.613.806	20,48	3.284.190	18,61	2.672.169	15,14	8.076.305	45,77	17.646.470
Spagna	4.844.267	40,48	2.511.293	20,99	1.674.132	13,99	2.937.029	24,54	11.966.721

Quando si afferma che il mercato degli appalti pubblici può essere un importante strumento di politica industriale, significa che anche attraverso la regolamentazione di questo mercato si dovrebbe lavorare per potenziare il nostro tessuto produttivo.

Non alzando l'asticella dell'accesso alle opportunità, però, ma accompagnando le imprese stesse verso processi evolutivi condivisi, in cui la parola d'ordine è semplicità di accesso.

Questa affermazione va tradotta in atti e misure coerenti, a partire dal rispetto delle indicazioni dello "Small Business Act", alcune delle quali ribadite con la Legge 180 del 2011, il cosiddetto Statuto delle Imprese.

In generale, però, ci pare opportuno riprendere alcune indicazioni di lavoro contenute nel Documento della Commissione europea "Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici".

Tale documento, ancorché redatto nel 2008, reca numerosi spunti interessanti, a partire dall'individuazione delle principali difficoltà in materia, e delle possibili soluzioni.

Le principali difficoltà:

- informazioni esaurienti e corrette;
- “sufficiente” conoscenza delle procedure di appalto;
- oneri amministrativi eccessivi;
- entità degli appalti;
- poco tempo disponibile per preparare le gare;
- costi di preparazione delle gare;
- requisiti sproporzionati;
- garanzie finanziarie sproporzionate;
- scarsa attenzione alle imprese locali;
- tempi di pagamento.

Le possibili soluzioni:

- a) Superare le difficoltà connesse all'entità degli appalti
- b) Garantire l'accesso alle informazioni pertinenti
- c) Migliorare la qualità e la comprensione delle informazioni fornite
- d) Fissare livelli di capacità e requisiti finanziari proporzionati
- e) Alleggerire gli oneri amministrativi
- f) Prestare attenzione al rapporto qualità/prezzo piuttosto che al solo prezzo
- g) Fornire tempo sufficiente per redigere le offerte
- h) Garantire che i pagamenti siano effettuati puntualmente.

Su alcune di queste tematiche le direttive offrono spunti interessanti, che forse possono essere resi ancor più cogenti.

Pensiamo in particolare al tema dell'obbligo di suddivisione dell'appalto in lotti, rispetto al quale occorrerebbe fare in modo che qualora una stazione appaltante decida di non seguire tale principio, la motivazione adottata sia tecnicamente ineccepibile.

Inoltre, riteniamo debba essere introdotto l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di pagamento diretto dei subappaltatori per le prestazioni da questi eseguite.

Il pagamento diretto ai subappaltatori, da un lato garantirebbe tempi certi di pagamento alle piccole imprese che operano in regime di subappalto, dall'altro consentirebbe di evitare che possibili situazioni conflittuali possano generare ritardi nel regolare avanzamento delle prestazioni, e quindi sui tempi di conclusione delle opere appaltate.

La previsione del pagamento diretto del subappaltatore è tra l'altro in linea con quanto previsto dallo Statuto delle imprese, in base al quale le autorità competenti sono tenute a suddividere gli appalti in lotti e devono evidenziare le possibilità di subappalto, garantendo la corresponsione diretta dei pagamenti da effettuare tramite bonifico bancario, riportando sullo stesso le motivazioni del pagamento.

Peraltro, il "pagamento diretto" potrebbe rivelarsi anche uno strumento valido per arginare il fenomeno distorsivo dei "ribassi eccessivi" imposto dagli affidatari ai loro subappaltatori, ben oltre i limiti di legge.

Purtroppo, soprattutto in tempo di crisi, quale quello che sta vivendo oggi il settore degli appalti, è assai frequente che le imprese affidatarie approfittino della situazione per imporre ai subappaltatori prezzi ribassati ben oltre i limiti stabiliti dal Codice dei Contratti pubblici.

Su alcune tematiche, quali oneri amministrativi, tempi minimi, livelli di capacità e requisiti finanziari proporzionati, attenzione al rapporto qualità/prezzo, le Direttive offrono indicazioni condivisibili, si tratterà di essere coerenti con queste indicazioni.

C'è, invece, uno spazio che riteniamo debba essere colmato, ed è quello relativo alla qualità delle informazioni, fondamentale per le imprese, ma anche per le stazioni appaltanti.

In tal senso, riteniamo utile ed opportuna l'istituzione di un "Centro di informazione" che possa offrire servizi informativi e di consulenza per gli operatori economici e per le autorità aggiudicatrici, nonché formazione in materia di normativa sugli appalti pubblici.

Si tratterebbe, nei fatti, di dare vita ad un vero e proprio centro di competenza sugli appalti, al quale potrebbe essere affidata l'attività di orientamento di imprese e stazioni appaltanti.

Una iniziativa che potrebbe essere attivata dall'Autorità in stretta collaborazione con le Associazioni di rappresentanza delle imprese e con rappresentanti di Regioni ed Enti Locali.

In chiusura, auspichiamo che questo sia solo l'avvio di un percorso che ci auguriamo essere particolarmente fecondo, per le imprese e per la Pubblica Amministrazione.

Il secondo comma dell'articolo 1 del Disegno di Legge prevede, infatti, lo svolgimento di consultazioni con i soggetti interessati in via preliminare alla redazione del decreto legislativo che darà attuazione alle nuove Direttive Comunitarie.

Sarà estremamente importante utilizzare al meglio questa fase di confronto, così da costruire un quadro regolamentare quanto più possibile condiviso, condizioni indispensabili affinché sia effettivamente efficace.