



**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di
modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici**

AUDIZIONE UNIONSOA

19.09.2016

Commissioni riunite Lavori pubblici del Senato della Repubblica

e

Ambiente della Camera dei Deputati



INTRODUZIONE

UNONSOA, ringraziando i Presidenti, i Componenti delle rispettive Commissioni e gli Onorevoli Relatori per l'invito e per l'opportunità concessa, in premessa sottolinea la completa condivisione degli obiettivi generali e dei profili fondanti della riforma degli appalti con cui codeste Commissioni hanno inteso privilegiare l'efficienza, la trasparenza e la legalità del mercato degli appalti pubblici.

Naturalmente, la rilevanza della materia e il contenuto realmente innovativo del Codice dei Contratti oggi rendono necessaria l'introduzione di alcuni affinamenti del testo originario che tengano conto delle valutazioni emerse dopo una prima fase di applicazione.

Nell'ambito della qualificazione, le criticità emerse in questi mesi di applicazione del Codice dei Contratti da parte delle SOA riguardano in particolar modo:

- l'assenza di alcune prescrizioni normative già contenute nel precedente D. Lgs. 163/2006 e che negli anni hanno regolato – in molti casi anche egregiamente - aspetti rilevanti della qualificazione;
- la mancata introduzione di alcuni profili normativi che se recepiti nel nuovo Codice, potrebbero dare maggiori garanzie di efficienza e trasparenza all'intero sistema degli appalti pubblici.

PROPOSTE DI MODIFICA NORMATIVA

➤ NATURA PUBBLICISTICA DELLE SOA

contrariamente a quanto previsto dall'art. 40, comma 3 del D.Lgs. 163/2006, al parere reso dallo stesso Consiglio di Stato in ordine al nuovo Codice degli Appalti e a quanto ripetutamente sancito da numerose sentenze della Corte di Giustizia Europea, il D.Lgs. 50/2016 nulla dice circa la natura pubblicistica delle SOA che pertanto, a partire dall'entrata in vigore del nuovo Codice non rivestono più il ruolo di esercenti di pubblica funzione.



Proposta

Orbene, stante le responsabilità e la rilevanza dell'attività svolta dalle SOA volta a garantire le regolarità dell'accesso alle gare pubbliche, a parere di UNIONSOA tale prescrizione è opportuno che venga ripristinata.

UNIONSOA però sottolinea con forza che il semplice ripristino di tale status di per sé non sarebbe sufficiente a garantire un più efficiente e proattivo funzionamento dell'attuale sistema di qualificazione. Difatti, si ritiene che lo status di esercenti di pubblica funzione dovrebbe essere accompagnato anche da una normativa che:

- consenta alle SOA di accedere alle banche dati nazionali alla stregua di qualsiasi soggetto pubblico;
- obblighi i soggetti (pubblici e privati) a riscontrare entro tempi ben precisi le richieste di conferma di veridicità formulate dalle SOA in fase istruttoria.

Un siffatto provvedimento, oltre che snellire e sburocratizzare il lavoro svolto dalle imprese e dalle SOA, garantirebbe maggiore efficienza e sgraverebbe la stessa Autorità di controllo da numerose incombenze operative.

➤ PROCEDIMENTI DI DECADENZA DELLE ATTESTAZIONI DI QUALIFICAZIONE

Contrariamente a quanto previsto dall'art. 40, commi 9-ter e quater del D.Lgs. 163/2006, il D.Lgs. 50/2016 nulla prevede in tema di procedimenti da adottarsi in relazione alla alla verifica del possesso dei requisiti in capo agli operatori economici. Pertanto nel caso in cui in fase istruttoria le SOA dovessero accertare la produzione da parte dell'O.E. di documentazione che non trova riscontro in atti, non esiste lo strumento normativo per procedere nei confronti dell'impresa al fine dell'accertamento della veridicità del documento e quindi dell'imputabilità dell'impresa stessa.

Proposta

UNIONOSA ritiene opportuno che venga reintrodotta la disciplina già regolata dall'art. 40, commi 9-ter e quater al fine di fornire al sistema di qualificazione ed



in particolare all'ANAC tutti gli strumenti atti a garantire la regolarità e la correttezza delle procedure e quindi delle attestazioni rilasciate

➤ **RATING D'IMPRESA**

L'esigenza di aggiornare il sistema di qualificazione rendendolo aderente alla realtà dell'impresa attraverso un monitoraggio della stessa con la valutazione dei comportamenti virtuosi o negativi, ovvero i "requisiti reputazionali" raccoglie certamente il nostro consenso poiché esso corrisponde a quanto proposto già da tempo da UNIONSOA. L'applicazione ai diversi ambiti di lavori servizi e forniture rappresenterà una forte innovazione per coloro che non hanno la consuetudine di essere periodicamente sottoposti a controlli e verifiche. Il lavoro e l'impegno che richiederà l'attuazione di questo strumento sarà notevole e le SOA sono, e lo hanno già manifestato più volte, disponibili ad affiancare ANAC mettendo a disposizione le loro competenze e le loro risorse addestrate alle verifiche.

Proposta

Per quanto concerne la proposta di Unionsoa si allega documento di consultazione inviato in ANAC in data 27/06/2016 (**all. 1**), nel quale Unionsoa ha dato il proprio contributo, sulla base delle esperienze maturate, in riferimento agli indicatori proposti da ANAC.

Unionsoa ha dichiarato la disponibilità delle SOA ad avviare una sperimentazione sulla verifica del Rating d'impresa da effettuarsi in tre fasi: a) Sperimentazione su base storica – b) sperimentazione parallela – c) sperimentazione in linea.

➤ **PERIODO DI RIFERIMENTO PER DOCUMENTARE IL POSSESSO DEI REQUISITI**

Come noto il combinato disposto tra la perdurante crisi del settore delle costruzioni e la fine del c.d. "bonus dei dieci anni" sancito dall'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti, di fatto porterà ad una considerevole falciatura delle



piccole e medie imprese che non raggiungendo la soglia minima per la qualificazione saranno espulse dal mercato.

Proposta

Condividendo la proposta già formulata da altre organizzazioni di categoria in ordine al ripristino del c.d. "bonus dei dieci anni", UNIONSOA ritiene opportuno in questa sede segnalare la necessità che l'eventuale ripristino di tale provvedimento avvenga mediante una formulazione normativa che possa garantire al sistema maggiori certezze prospettico-organizzative che in questi anni sono state del tutto disattese dalle innumerevoli modifiche dell'arco temporale di validità del già citato bonus.

➤ IDONEA DIREZIONE TECNICA

La previgente normativa consentiva alle imprese di soddisfare il requisito dell'idonea direzione tecnica anche mediante figure che svolgevano tale funzione antecedentemente all'entrata in vigore del D.P.R. 34/2000 garantendo così - a tali imprese - una continuità operativa ed evitando alle stesse un aggravio di costi causato dall'assunzione (obbligatoria) di un nuovo soggetto in grado di ottemperare al requisito predetto.

Proposta

Si ritiene opportuno reintrodurre tale disciplina - di deroga rispetto all'attuale dettato normativo - considerando soprattutto che tale provvedimento opererebbe in favore delle piccole e medie imprese



➤ **QUALIFICAZIONE DEI CONSORZI STABILI**

A seguito dell'abrogazione dell'art. 37 ex D.Lgs. 163/2006, la qualificazione del consorzio stabile risulta priva di una sua specifica normativa, difatti per tali operatori economici il nuovo Codice regola esclusivamente la partecipazione agli appalti (art. 45 e 47). E' evidente che tale situazione arreca evidenti problemi di natura giuridica e operativa non solo ai soggetti che erano in procinto di avvalersi di tale istituto ma soprattutto a quegli operatori economici già costituitisi in forma di cdi consorzio stabile e già in possesso di attestazione di qualificazione.

Proposta

UNIONOSA ritiene ragionevole che venga reintrodotta la disciplina già regolata dall'art. 37 del D. Lgs. 163/2006 al fine di consentire la qualificazione dei consorzi stabili secondo la disciplina dell'abrogato Codice.

➤ **QUALIFICAZIONE PER SERVIZI E FORNITURE**

Il nuovo Codice per i settori dei servizi e delle forniture non prevede alcun sistema di qualificazione preventivo, orbene tale posizione sembra essere contraddittoria rispetto alle notevoli problematiche di natura giuridico – applicativa che si riscontrano in numerosissime gare bandite in tali settori.

Proposta

Anche alla luce delle considerazioni emerse – anche a mezzo stampa - a seguito della “ricognizione straordinaria” prevista dal comma 3 dell'art. 84 del nuovo Codice che si ritiene abbiano comprovato le innumerevoli garanzie fornite dall'attuale sistema di qualificazione in termini di controlli e verifiche in capo alle SOA, si propone che venga introdotto un sistema di qualificazione unico per lavori servizi e forniture vigilato dall'ANAC e attuato dalle SOA al fine di garantire anche un miglioramento della corretta allocazione delle risorse pubbliche, una maggiore prevenzione dei fenomeni di corruzione e un miglioramento della trasparenza della 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.

Conclusioni

Ringraziando per l'attenzione dedicata a queste brevi note e augurando un proficuo lavoro alle Commissioni, manifestiamo la nostra più ampia disponibilità a fornire ogni ulteriore contributo che possa migliorare il livello di legalità ed efficienza negli appalti e dare un deciso impulso alla ripresa economica del nostro Paese.

Con l'occasione si porgono distinti saluti
