



FEDERAZIONE NAZIONALE
IMPRESE ELETTROTECNICHE
ED ELETTRONICHE



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare
Senato della Repubblica - VIII Commissione - Lavori Pubblici

Sul testo del Disegno di Legge n. 2330 recante
“Delega al governo in materia di contratti Pubblici”

Milano – Roma, 9 novembre 2021

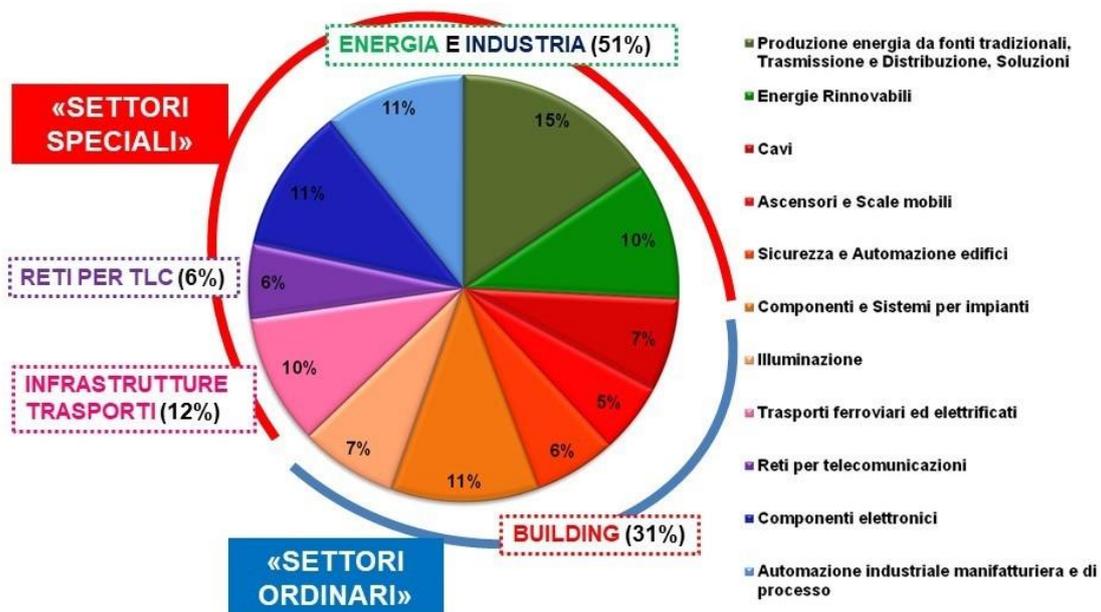
Gentile Presidente

e componenti della Commissione,

ringraziamo per l'opportunità di portare oggi il contributo **dei Settori Industriali della Elettrotecnica e dell'Elettronica nazionale** (rappresentata da Federazione ANIE), seconda industria manifatturiera in Europa (con 84 miliardi di euro di fatturato annuo, oltre 500.000 occupati e un spesa in ricerca e sviluppo pari al **5% del proprio fatturato annuo**).

Chi siamo

I comparti dell'industria elettrotecnica ed elettronica **forniscono soluzioni tecnologiche per il mercato finale dell'Energia** (sistemi per la produzione di energia rinnovabile e convenzionale, sistemi per la Rete di trasmissione e di distribuzione di energia), **soluzioni per la Mobilità Sostenibile** (industria ferroviaria nazionale ed elettrificazione dei trasporti), **soluzioni per le Telecomunicazioni** (tecnologie per ponti radio fissi e mobili ed installazione fibra 5G), nonché soluzioni tecnologiche per il mercato delle **Costruzioni** (cablaggio, impianti elettrici e domotici, impianti per la trasmissione dei dati, impianti di sicurezza, impianti elevatori e scale mobili, impianti di illuminazione, soluzioni per il telecontrollo, soluzioni IoT, Cyber Security e intelligenza artificiale).



L'offerta tecnologica nazionale, grazie ai continui investimenti messi in campo, è tale da traguardare – **tanto nell'ambito dei Settori Speciali** (Energia e Trasporti) quanto **nell'ambito dei Settori Ordinari** (settore delle Costruzioni) – l'evoluzione **digitale e green disegnata nel PNRR**.

Ciò a condizione che ci sia una domanda pubblica in grado di riconoscere e valorizzare tale offerta.

Si consideri inoltre che si tratta di **una offerta di tecnologica e di innovazione tecnologica** che proviene da un tessuto imprenditoriale (oltre 1500 imprese) formato da PMI che rappresentano le eccellenze del Made in Italy sui mercati esteri (oltre metà del fatturato proviene dai mercati esteri) che si affiancano alle filiali nazionali di grandi multinazionali leader nel settore di riferimento.

Considerazioni Generali

Un Codice Moderno

Partendo da queste due considerazioni (domanda pubblica *“all'altezza”* della offerta tecnologica e soluzioni tecnologiche all'avanguardia espressione del Made in Italy) crediamo che **la riforma del Codice Appalti debba essere l'occasione per avere un Codice Moderno**, capace di consentire alle Stazioni Appaltanti di intercettare e valorizzare **l'innovazione tecnologica e la qualità** delle prestazioni offerte in tutti i Settori (Speciali e Ordinari), intervenendo sulle diverse *“fasi dell'appalto”*: i) sistema di qualificazione delle imprese; ii) qualificazione delle stazioni appaltanti; iii) scelta di procedure innovative; iv) criteri di aggiudicazione; v) esecuzione dei contratti; vi) semplificazione e riduzione delle controversie.

Quadro regolatorio “semplice” e “certo”

Negli ultimi anni abbiamo visto il proliferare di interventi normativi che in parte hanno derogato al Codice, in parte ne hanno sospeso l'applicazione ed in parte hanno introdotto *“norme speciali”* (si pensi agli affidamenti di cui al PNRR) quasi a voler creare un doppio binario di regolazione.

Il quadro scoraggia.

A tal proposito si apprezza il criterio di cui all'**art. 1, co.2, lett. a)** della Legge delega attraverso il quale si prevede il **“perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee, mediante l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti alle direttive stesse (...) nonché di assicurare la riduzione e la**

razionalizzazione delle norme in materia di contratti pubblici, con ridefinizione del regime della disciplina secondaria, ove necessario”.

Nello specifico si apprezza il **riferimento alle direttive** che in se contengono spunti e principi all'avanguardia per il settore ed il rinvio **alla possibilità**, che per la Federazione rappresenta la strada da seguire, **di adottare un Regolamento Unico** per la disciplina della parte esecutiva, eliminando e abrogando ogni altro riferimento normativo (anche quelli specifici per il PNRR).

Valorizzazione del ruolo (sempre crescente) della tecnologia nelle diverse fasi di gara e nei settori speciali e ordinari

La valorizzazione del ruolo della tecnologia negli appalti non è semplicemente un obiettivo cui il Codice dovrà tendere, ma una necessità.

Negli ultimi anni si è assistito infatti ad un continuo progresso tecnologico nell'ambito degli affidamenti (di lavori, forniture, servizi) nei **Settori Speciali** – con un mercato dell' Energia che vede il nostro Paese tra i primi per installazione di energia rinnovabili e un nuovo modello di produzione e consumo di energia elettrica ed un'industria ferroviaria che ci posiziona ai vertici rispetto al resto d'Europa – ma anche nell'ambito dei **Settori Ordinari** – con il progresso registrato nel **mercato delle Costruzioni: 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.

Non vi è dubbio infatti che le costruzioni moderne (l'Edificio moderno) si stanno sempre più trasformando in oggetti complessi al cui interno si integrano diverse tecnologie comunicanti non solo tra loro, ma anche con lo spazio in cui sono inserite.

Tali tecnologie abilitano le costruzioni rendendole idonee a svolgere nuovi servizi rispondenti alle attuali necessità (Smart working, Telemedicina).

Ciò vale tanto per le nuove Opere (costruzioni) quanto per i grandi progetti di riqualificazione del costruito.

La qualificazione delle imprese

Con riguardo ai Settori Ordinari e, nello specifico, ai **Lavori nei Settori ordinari** servirà dunque un profondo ripensamento dell'attuale sistema di qualificazione delle imprese, **basato sul sistema SOA.**

Occorre prevedere che nel caso di **lavori di particolare complessità tecnica** si possano chiedere requisiti “aggiuntivi” rispetto alla SOA che vadano a premiare le effettive capacità realizzative e le competenze tecniche e professionali.

In questo senso il condiviso criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. i) prevede la: *“revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, valorizzando criteri di verifica formale e **sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, delle attività effettivamente eseguite (...)**”*.

Con riguardo invece ai **Settori Speciali** sarà necessario garantire il mantenimento dei **sistemi di qualificazione delle stazioni appaltanti (Albi di qualificazione)** che negli anni hanno garantito il raggiungimento di elevati standard qualitativi e prestazionali degli operatori iscritti all'albo.

Si potrebbe anche ipotizzare una sorta di *“contaminazione al contrario”* prevedendo l'applicazione di norme attualmente applicate nei settori speciali nell'ambito dei settori ordinari. Ciò in controtendenza rispetto alla tradizionale impostazione seguita dal Legislatore di applicare la normativa di settore ordinario anche nell'ambito dei settori speciali determinando di fatto un appiattimento che spesso rischia di compromettere il funzionamento dei virtuosi meccanismi e delle *best practice* proprie di tali settori.

Al contrario, quanto proposto potrebbe rappresentare un volano di innovazione per la pubblica amministrazione, trasferendo efficienza e flessibilità al settore e garantendo – al contempo – elevati standard di efficienza, trasparenza, concorrenza e parità di trattamento. La proposta peraltro ben si coordinerebbe con il graduale processo di centralizzazione e riduzione del numero di stazioni appaltanti previsto, e ribadito, nel piano di riforma in materia di appalti del PNRR.

La qualificazione delle stazioni appaltanti

La qualificazione delle stazioni appaltanti e la conseguente centralizzazione della committenza nell'ambito dei settori ordinari è uno degli aspetti su cui puntare se si vuol centrare l'obiettivo di valorizzare l'innovazione tecnologica, gli aspetti di sostenibilità ambientale e garantire alti standard qualitativi negli affidamenti.

Per il raggiungimento di tale obiettivo sarà peraltro **necessario ed imprescindibile investire nella formazione**, da un lato delle figure tecniche e manageriali di coloro che in questo nuovo sistema saranno chiamati a gestire gli approvvigionamenti pubblici, dall'altro di coloro che saranno chiamati a valutare l'azione e l'operato delle stazioni appaltanti (non tanto dal punto di vista dell'aderenza alle normative quanto e soprattutto con riguardo alla qualità delle scelte).

In questo modo si otterrà una PA autonoma ma responsabile delle proprie azioni.

Si apprezza in questo senso il criterio di delega di cui all'**art. 1, co.2, lett. b)**: *"...potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti"*.

Il raggiungimento dell'obiettivo della qualificazione e della centralizzazione delle stazioni appaltanti permetterà altresì di semplificare e snellire le procedure di gara.

Va tuttavia considerato che quello prospettato rappresenta un cambiamento radicale per il settore, solo in parte anticipato con le disposizioni del Codice del 2016, infatti da un sistema in cui ciascun ente si occupava dei propri acquisti si passerà ad un sistema aggregato che vedrà notevolmente ridotto il numero delle centrali di acquisto.

Sarà dunque oltremodo necessario far chiarezza e operare una riallocazione di ruoli, compiti e responsabilità per evitare che la tanto auspicata semplificazione si trasformi in una complicazione del sistema.

Criteri di aggiudicazione

Le direttive del 2014, correttamente, individuavano quale criterio prevalente per l'aggiudicazione degli appalti quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa e lo stesso Codice del 2016 (nella sua prima stesura) generalizzava il ricorso a tale criterio con riguardo alle procedure sopra soglia, ma anche (di fatto) con riguardo a quelle sotto soglia per le quali le ipotesi di ricorso al minor prezzo erano limitate e soggette a motivazione.

Si è assistito nel tempo – a seguito degli interventi normativi adottati – ad una graduale perdita di coerenza di tale impostazione normativa fino ad arrivare, con le più recenti modifiche, all'equiparazione dei due criteri (OEPV e minor prezzo) nell'ambito del sottosoglia.

A prescindere dalla necessaria aderenza ai principi contenuti nelle direttive del 2014, in ogni caso, la scelta di ricorrere in via generale al criterio dell'OEPV è da ritenere, a parere della Federazione, indubbiamente vantaggiosa.

Quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa infatti è il criterio che indubbiamente valorizza nel modo più efficace l'innovazione tecnologica, consentendo di acquisire direttamente dal mercato le soluzioni tecnologiche più avanzate ed introducendo, nell'ambito della valutazione dell'offerta, una valutazione di criteri innovativi quali quello del cd. costo del ciclo di vita del prodotto.

I vantaggi sopra descritti valgono evidentemente tanto per gli affidamenti di valore considerevole (sopra-soglia) quanto per la moltitudine di affidamenti sotto soglia (prevalenti rispetto ai primi in termini numerici nel mercato nazionale) che altrimenti, per il solo fatto di posizionarsi al di sotto delle soglie di rilevanza comunitaria, sfuggirebbero da una

complessiva valutazione degli aspetti qualitativi anche qualora l'oggetto e le peculiarità proprie del contratto da affidare richiederebbero un'analisi di questo tipo.

In questo senso si apprezza il criterio contenuto all'**art. 1, co.2, lettera l)**, del disegno di Legge delega, che chiarisce la necessità di *“individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere ad automatismi nella valutazione delle offerte e **tipizzazione dei casi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'offerta (...)**”*.

In forza di tale criterio di delega (ed alla luce degli obiettivi di cui al PNRR) la Federazione suggerisce di tornare a quanto previsto nella prima versione del Codice del 2016 nella quale l'eventuale ricorso al criterio del massimo ribasso era tipizzato e soggetto a motivazione da parte della stazione appaltante.

Tale impostazione peraltro risponderebbe indirettamente anche alla necessità prevista nel criterio di delega di cui alla **lettera c), dell'articolo 1, co.2**, del disegno di Legge delega che prevede la: *“semplificazione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea”*.

Infatti, stante la maggior complessità del criterio dell'OEPV rispetto a quello del minor prezzo, una valutazione più attenta degli aspetti qualitativi dell'offerta garantisce, indubbiamente, una maggior celerità e speditezza (e dunque semplificazione) nelle successive fasi dell'appalto e garantisce altresì un'esecuzione di qualità prevenendo l'insorgere di varianti e criticità operative di qualsiasi natura in grado di vanificare del tutto – l'eventuale – accelerazione delle tempistiche dovuta all'utilizzo del criterio del minor prezzo.

Ricorso a procedure innovative

Un altro aspetto importante nell'ottica di valorizzare l'aspetto tecnologico è rappresentato dalla scelta di procedure in grado di facilitare il raggiungimento di tale obiettivo.

Le Direttive del 2014 (e conseguentemente il Codice del 2016) prevedono la possibilità di ricorrere a procedure innovative affianco a quelle tradizionali.

Tale possibilità tuttavia non è stata sfruttata appieno da Stazioni Appaltanti ed Enti aggiudicatori infatti, a titolo del tutto esemplificativo, stando alle analisi dell'AgID (Agenzia per l'Italia Digitale) nel periodo 2013 – 2019 sono state avviate esclusivamente 80 procedure d'appalto mediante le procedure innovative previste dalla disciplina vigente.

A tal proposito si apprezza quanto previsto nella Relazione al Disegno di Legge Delega che spinge per l'incentivazione dell'utilizzo di *“procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e le procedure competitive con negoziazione, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata”*.

Per le stesse ragioni è assolutamente condiviso quanto previsto nel criterio di delega di cui **all'art. 1, co. 2, lett. m)**: *“forte incentivo al ricorso a procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e le procedure competitive con negoziazione”*.

L'utilizzo delle procedure sopra individuate peraltro garantirebbe anche un notevole risparmio di tempi minimizzando le criticità operative che sovente si riscontrano nella fase esecutiva delle commesse.

Ad avviso della Federazione il raggiungimento di tale obiettivo passa da una rilevante attività di informazione e formazione di tutti i soggetti coinvolti (stazioni appaltanti ed operatori economici).

Solo attraverso la comprensione dei vantaggi connessi all'utilizzo di tali procedure ed un'adeguata padronanza nell'utilizzo delle stesse si potrà ottenere un utilizzo diffuso di queste ultime in luogo delle tradizionali procedure previste nel Codice.

Sempre al fine di valorizzare l'aspetto tecnologico delle commesse, garantire un'esecuzione di qualità e, al contempo, prevenire criticità operative è importante mantenere la possibilità nell'ambito dei Settori Speciali di ricorrere al cd. Appalto integrato, il ricorso a tale procedura dovrebbe peraltro essere consentito anche nell'ambito dei Settori Ordinari, non solo (come è attualmente previsto) nel caso di contratti caratterizzati da notevole contenuto tecnologico.

Ciò in quanto nelle ipotesi sopra individuate, vista la peculiarità delle lavorazioni, l'affidamento dell'esecuzione a soggetto diverso da quello che ha posto in essere l'attività di progettazione aumenterebbe il rischio di errori tanto di interpretazione, quanto di esecuzione del progetto.

In questo senso si apprezza quanto previsto nel criterio di delega di cui **all'art. 1, co. 2, lett. q)**: *“individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori”*.

La Fase esecutiva

Con riguardo alla fase esecutiva i soli richiami previsti nei criteri di delega sono quelli contenuti all'art. 1, co. 2, lett. a) e lett. t).

Al contrario la Federazione ritiene che debba essere posta grande attenzione alla disciplina di tale “fase dell’appalto” non solo con riguardo ai meccanismi sanzionatori e premiali (come previsto nella citata lettera t) dell’art. 1, co. 2) ma anche e soprattutto con riguardo alla disciplina economica dei contratti (meccanismi di remunerazione dei costi per la sicurezza e clausole di revisione prezzi).

L’emergenza sanitaria, ancora in corso, ha reso evidente la necessità di una disciplina per la fase esecutiva in grado di rispondere a situazioni straordinarie, quali quella attuale, che potrebbero ripresentarsi in futuro.

Si pensi soltanto, a titolo esemplificativo, che durante le fasi più acute della emergenza sanitaria da Covid-19, le imprese che dovevano garantire i servizi pubblici essenziali (Energia e Trasporti) si sono trovate a dover far fronte a nuove esigenze logistiche e procedurali in totale assenza di meccanismi normativi in grado di supportarli adeguatamente.

Le stesse criticità si registrano attualmente a causa dell’eccezionale aumento del costo delle materie prime in mancanza di adeguati meccanismi revisionali ed in assenza di norme che consentano di intervenire sui contratti in corso di esecuzione.

Peraltro, con specifico riferimento al tema dell’aumento dei prezzi delle materie prime questo, come accennato poc’anzi, pone la rilevante questione della previsione dell’obbligatorietà delle clausole di revisione prezzi.

I meccanismi revisionali cui si fa riferimento dovranno riguardare non solo il settore dei lavori ma anche quello delle Forniture e dei Servizi, ciò al fine di garantire il funzionamento delle clausole di revisione non solo con riguardo ai materiali tradizionalmente usati nell’ambito di lavori di settore ordinario ma anche con riferimento ai materiali (quali rame, acciaio, ferro) alla base delle lavorazioni e delle forniture tecnologiche.

Semplificazione degli oneri in capo alle imprese e deflazione del contenzioso

Riduzione degli oneri documentali

L’annoso tema delle verifiche dei requisiti generali in capo agli operatori economici in sede di gara da sempre rappresenta uno dei nodi centrali di ogni riforma in materia.

Sul punto, ad avviso della Federazione, la criticità principale è rappresentata dall’incapacità del sistema di “imparare” dagli errori del passato.

Nella vigenza del Codice del 2006 (D.Lgs. 163/2006) infatti – tramite l’individuazione di criticità operative e attraverso successivi approdi giurisprudenziali – si era chiarito che l’effettuazione di verifiche sui soli soggetti muniti di legale rappresentanza garantiva, al contempo, efficacia e celerità.

Nonostante ciò, il Legislatore del 2016, ha reintrodotto ed ampliato ulteriormente il novero dei soggetti destinatari delle verifiche, generando peraltro nei primi periodi di applicazione

notevoli criticità operative rendendo necessaria una riorganizzazione delle attività alla luce delle nuove previsioni.

In quest'ottica si apprezza quanto previsto alla **lettera f), dell'art. 1, co.2**, del disegno di Legge delega nel quale si prevede: *“la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti”*.

Deflazione del contenzioso

Semplificare significa anche prevenire o ridurre la possibilità di insorgere di contenzioso in fase di esecuzione, ciò anche in considerazione del notevole impatto che lo stesso ha sulle tempistiche necessarie alla conclusione dei procedimenti nonché sulla buona riuscita degli stessi con conseguente nocimento al superiore interesse pubblico alla celere e corretta realizzazione delle opere.

In questo senso si apprezza e condivide quanto previsto nel criterio di delega di cui all'**art. 1, co. 2, lett. u)**: *“estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto”*.

La necessità di prevenire il contenzioso si rende ancor più evidente in considerazione del fatto che il nuovo Codice sarà lo strumento normativo che regolerà gran parte delle opere connesse ai piani PNRR e PNC.

È pertanto oltremodo necessario assicurare l'efficace ed efficiente gestione delle procedure ad evidenza pubblica, evitando le frequenti situazioni di stallo (spesso generate dall'insorgere di contenzioso) da cui potrebbe dipendere la perdita dei finanziamenti connessi ai Piani di cui sopra.

Lo strumento più efficace per il perseguimento di tale finalità è, a nostro avviso, rappresentato dal Collegio Consultivo tecnico.

Tale strumento, già previsto in via facoltativa all'art. 207 del Codice del 2016 (disposizione poi abrogata dal primo decreto correttivo), è tornato in *auge* grazie alle previsioni di cui ai decreti “Semplificazioni” (D.L. 76/2020) e “Semplificazioni-bis” (D.L. 77/2021) che ne hanno previsto l'obbligatorietà nell'ambito della fase esecutiva dei contratti di lavori sopra soglia. La previsione dell'obbligatoria costituzione del Collegio nelle ipotesi sopra individuate ha permesso di valutare gli effettivi vantaggi pratici del ricorso a tale strumento che svolge una rilevante funzione deflattiva del contenzioso.



FEDERAZIONE NAZIONALE
IMPRESE ELETTROTECNICHE
ED ELETTRONICHE



CONFINDUSTRIA

Gli ottimi risultati raggiunti attraverso l'utilizzo del Collegio Consultivo tecnico rendono necessaria una riflessione circa la possibilità di ampliarne ulteriormente l'ambito di applicazione.

Di certo, ad avviso della Federazione, sarebbe opportuno estendere l'obbligo di costituzione del collegio nel caso di appalti di forniture caratterizzate da particolare complessità tecnica o da alto contenuto tecnologico.

È infatti evidente come – sempre di più – gli appalti di fornitura tecnologica (caratterizzati dall'elevato contenuto tecnologico e da particolare complessità tecnica) per progettualità, complessità tecnica e caratteristiche esecutive sono del tutto assimilabili ad un contratto di lavori e condividono con quest'ultimo dinamiche e criticità.

In questo senso rappresenterebbe un indubbio vantaggio la presenza di uno strumento *ad hoc* per risolvere eventuali dispute e controversie che potrebbero generarsi in fase esecutiva.