



Associazione Imprese Fondazioni
consolidamenti ed indagini nel sottosuolo

Posizione AIF subappalto e qualificazione imprese

1

30 Novembre 2020

AIF, Associazione Imprese Fondazioni, riunisce da quasi 20 anni le più qualificate imprese che operano nel settore del sottosuolo, consolidamento dei terreni, opere di fondazione profonde, lavori che sono fondamentali per la corretta realizzazione delle opere infrastrutturali e tutela del dissesto idrogeologico (**cat. SOA OS21**).

Per il rilancio delle opere pubbliche è assolutamente indispensabile restituire un assetto definitivo e stabile alla normativa sugli appalti pubblici.

AIF ha partecipato alle consultazioni istituzionali che si sono susseguite negli ultimi anni sulla riforma del Codice Appalti, evidenziando in particolare la **necessità di modificare i requisiti di qualificazione delle imprese.**

Nel confermare le posizioni espresse nell'ultima consultazione pubblica del MIT del settembre 2019, si ribadiscono alcuni concetti:

a) Qualificazione SOA e certificati lavori ai fini della categoria:

Il Codice degli Appalti nel 2016 aveva stabilito un **principio logico**, ossia che **il certificato dei lavori veniva assegnato a chi realmente eseguiva l'opera.**

Questo è l'unico principio in grado di salvaguardare il pubblico interesse di avere imprese realmente qualificate nelle varie categorie ed in particolar modo quelle ad alto contenuto tecnologico (def. SIOS), oggettivamente preparate ed attrezzate per eseguire i lavori.

In Italia, negli ultimi anni, numerose "imprese" hanno beneficiato del lavoro svolto dalle imprese subappaltatrici per ottenere la qualificazione per alcune categorie, in particolare quelle specialistiche, senza possedere caratteristiche e requisiti basilari, propri delle aziende che i lavori li eseguono materialmente.

Questo meccanismo perverso, legato all'ottenimento della qualifica attraverso il lavoro svolto da altri, non ha fatto che aumentare, negli anni, soggetti definibili come "intermediari economici" o "assemblatori" di opere, che nulla hanno a che vedere con imprese strutturate operative e attive, che possiedono esperienza, attrezzature specifiche e personale regolarmente assunto in azienda.

La presenza in Italia degli intermediari economici, oltre a far lievitare i costi degli appalti pubblici, ha fatto diminuire la qualità dei lavori destrutturando il tessuto imprenditoriale e mettendo maggiormente in difficoltà proprio quelle che hanno investito in qualità, formazione, sicurezza e attrezzature.



Associazione Imprese Fondazioni
consolidamenti ed indagini nel sottosuolo

Di fatto un Paese che non sostiene la qualità/qualificazione delle proprie imprese è destinato ad impoverirsi sempre di più, con conseguenze sempre più impattanti sulle opere pubbliche e sulla sicurezza delle stesse (si pensi ad esempio alla realizzazione di infrastrutture strategiche come ponti, gallerie, oppure la costruzione di Edifici pubblici come Scuole ed Ospedali ...etc.).

2

Pertanto è **fondamentale mantenere tale principio (il certificato dei lavori deve essere assegnato solo a chi realmente esegue l'opera)**, per bloccare il fenomeno che consente agli "intermediari economici" di ottenere la categoria di qualificazione, senza possedere la "struttura" di un'impresa, ossia senza mezzi-attrezzature e senza personale stabilmente assunto. A maggior ragione per categorie di lavori ad alto contenuto tecnologico (SIOS).

b) Subappalto:

I limiti al subappalto, inseriti nel Codice Appalti del 2006, sono una diretta conseguenza del problema della qualificazione SOA, che permette di accedere alla fase di gara senza necessariamente possedere i requisiti materiali necessari per talune categorie, per poi in fase di esecuzione dare spazio alle più ampie ed incontrollate pratiche di subappalto (effettivo o simulato), favorendo tra l'altro fenomeni di infiltrazione criminale.

Le recenti sentenze della Corte Europea, come noto, hanno contestato l'imposizione dei limiti al subappalto, definendoli "generalisti e astratti". Tuttavia si sottolinea come **la possibilità di subappaltare senza limiti un'opera** possa altresì nascondere insidie, come ben espresso recentemente dal Presidente ANAC in audizione presso la 4° e la 8° Commissione della Camera il 10 novembre 2020, che ha paventato la surreale condizione per cui **un lavoro vinto in gara da una determinata società, sia poi completamente realizzato ed eseguito da un soggetto diverso, non dichiarato e non verificato in fase di gara, sulla base di contratti (di subappalto) per nulla aderenti a quelli principali di appalto.**

Per quanto invece attiene l'ipotesi di assegnare agli Enti Appaltanti la facoltà di decidere la percentuale di subappalto, di volta in volta in base alle caratteristiche delle opere da realizzare, questa introdurrebbe delicati elementi di arbitrarietà, critici per la diversa attitudine delle innumerevoli Stazioni Appaltanti con dimensioni, struttura e competenze estremamente eterogenee; si ritiene che **l'ipotesi di discrezionalità delle Stazioni appaltante potrebbe essere limitata a soli due casi:**

- Progetti/appalti complessi e di grande importo (maggiore di 10 milioni di euro)
- Progetti/appalti di categorie di lavori generali (non specialistici)

Mentre al contrario, **per appalti di lavori di importo relativamente contenuto** (es. 2-3 milioni di euro) **ove la categoria specialistica sia prevalente, il subappalto dovrebbe essere vietato.**

In particolare per i lavori ad alto contenuto tecnologico (SIOS), per i quali le società in sede di gara sono valutate e selezionate, è obbligatorio che realizzino direttamente i lavori per i quali hanno vinto la gara.



Associazione Imprese Fondazioni
consolidamenti ed indagini nel sottosuolo

c) Contratto di subappalto:

Come introdotto al punto precedente, la “**qualità**” del **contratto di subappalto** ha una importanza determinante per la migliore conduzione delle commesse e per la migliore qualità dei lavori finali delle opere.

Il rispetto degli obblighi del subappaltatore potrebbe essere più efficacemente verificato da parte della Stazione Appaltante se esistesse anche una verifica dei contratti subappalto e della sostenibilità delle clausole e degli obblighi gravanti sulle parti.

Questo contratto dovrebbe riportare, oltre alla specifica indicazione dell’attività da svolgere in subappalto, anche gli oneri (diversi da quelli esecutivi) messi a carico del subappaltatore e che dovrebbero essere identici a quelli che l’appaltatore principale ha nei confronti della Stazione Appaltante.

Attualmente **la stazione appaltante resta estranea al rapporto contrattuale tra l’appaltatore ed il subappaltatore**, limitandosi solo alla verifica della regolarità contributiva ed autorizzativa, senza invece alcuna verifica della congruità degli oneri contrattuali.

Questo rappresenta **un enorme punto di criticità** per il sempre più frequente disallineamento tra i pesi e le clausole dei due contratti (il contratto di appalto e quello di subappalto) visto che l’appaltatore ha la possibilità di aggiungere, a sua discrezione, tutele contrattuali a proprio vantaggio, scaricando a valle, in modo irragionevole, oneri non previsti nel suo contratto con la Stazione Appaltante; alcuni esempi non esaustivi:

- *ritenute di garanzia di importo notevolmente superiori a quelle contrattuali;*
- *richiesta di Fideiussioni Bancarie a fronte di quelle Assicurative di cui usufruisce l’impresa Generale;*
- *mancato riconoscimento degli oneri della sicurezza, facendoli di fatto ricondurre all’interno della offerta economica presentata;*
- *esclusione dalla offerta del subappaltatore dell’onere delle forniture, elemento questo che concorre, molte volte, a subappaltare di fatto il 100% delle lavorazioni;*
- *mancato riconoscimento di riserve anche nel caso in cui l’Amministrazione le riconosca all’Appaltatore;*

Una NUOVA PROPOSTA per il Codice Appalti

Il legislatore dovrebbe riconoscere e distinguere le differenze tra un appalto da 200 milioni ed uno da 2 milioni euro. *Lo stesso Codice degli Appalti, le stesse regole, non possono essere ugualmente applicabili per due tipologie di contratti così profondamente diversi.*

Il legislatore dovrebbe pertanto considerare l’opportunità di suddividere gli appalti in funzione degli importi (“medio-piccoli” e “grandi”), in base a soglie evidentemente da valutare e determinare (ragionevolmente tra 3 e 10 milioni di euro).

Roma, 30 Novembre 2020