

Direttive UE in materia di appalti e concessioni: audizione dell'Ance alla Camera dei Deputati

23 Maggio 2012

Si è svolta il 22 maggio l'audizione informale dell'ANCE presso la Commissione Ambiente della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di direttive della Commissione UE:

- sugli appalti pubblici - COM (2011) 896;
- sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali - COM (2011) 895;
- sull'aggiudicazione dei contratti di concessione - COM (2011) 897.

Il Vice Presidente per le opere pubbliche, Dott. Riccardo Giustino, che ha guidato la delegazione associativa, ha espresso apprezzamento nei confronti dell'iniziativa parlamentare volta ad ascoltare gli operatori già nella fase ascendente del processo normativo U.E., soprattutto in considerazione della incidenza delle novità legislative nel diritto interno.

Si è, quindi, soffermato su talune tematiche considerate prioritarie per il settore con riferimento alle proposte di Direttive UE in materia di contratti d'appalto nei settori ordinari e speciali:

Divisione degli appalti in lotti.

Ha valutato positivamente l'introduzione del principio della divisione in lotti, secondo un meccanismo che prevede l'obbligo, per la stazione appaltante, di motivare la propria decisione di non suddividere gli appalti in lotti (c.d. "apply or explain"). Al riguardo, sebbene la proposta della Commissione appare una buona posizione di compromesso, ha manifestato l'utilità di una riformulazione, reintroducendo l'obbligo della divisione in lotti così come previsto nella precedente formulazione della proposta, ossia con la precisazione che sia obbligatoria per appalti di lavori di rilevante importo (ad esempio sopra i 20 milioni di Euro) onde evitare il pericolo di una eccessiva "polverizzazione" delle prestazioni.

Limiti per il subappalto.

Con riferimento alla prevista possibilità, per la stazione appaltante, di stabilire che alcune parti dell'appalto, ritenute dalla stazione appaltante "essenziali", siano eseguite direttamente dall'offerente, con conseguente divieto di subappalto (Art. 62.2), ha manifestato l'esigenza di mantenere la piena libertà di subappalto e quindi, la facoltà per ciascun operatore economico di organizzare liberamente i fattori della produzione, ferma restando la piena responsabilità dell'appaltatore rispetto alle prestazioni affidate in subappalto.

La nuova previsione andrebbe quindi espunta, o tutt'al più, occorrerebbe chiarire che la stessa si riferisce esclusivamente all'avvalimento, con la conseguenza che detto istituto non risulti più utilizzabile per talune lavorazioni.

Pagamento diretto ai subappaltatori.

Ha espresso contrarietà alla disposizione che introduce un'eventuale obbligatorietà per la stazione appaltante di prevedere il pagamento diretto del subappaltatore, in caso di richiesta del subappaltatore stesso (art. 71. Par. 2).

Al riguardo, ha auspicato una correzione della disposizione nel senso di prevedere la possibilità, per gli Stati Membri, di attribuire alle stazioni appaltanti la mera facoltà di prevedere il pagamento diretto ai subappaltatori.

Criterio per l'individuazione delle offerte anomale

Ha manifestato preoccupazione sull'introduzione del un nuovo criterio per identificare un'offerta anomala. Si tratta di un criterio cumulativo, secondo il quale le stazioni appaltanti devono richiedere chiarimenti agli operatori economici qualora si verificano contemporaneamente tre condizioni, tra cui, ad esempio la necessità che l'offerta contenga un ribasso superiore al 50% della media delle

offerte presentate.

Il meccanismo descritto, tuttavia, non appare condivisibile, in quanto potrebbe spingere le offerte verso ribassi molto marcati, e quindi “fuori mercato”, senza che però tali offerte risultino, altresì, anomale (dal momento che non vi è il rispetto cumulativo di tutti i requisiti previsti), con elevato rischio di turbative d'asta.

Per tali ragioni, ha rilevato la necessità di rimettere, in ogni caso, la formulazione di tale criterio ai singoli Stati membri.

In house

Ha espresso forte contrarietà agli affidamenti di lavori “in house” poichè tali condotte sottraggono comunque quote importanti di mercato dal principio della concorrenza.

Pertanto, pur sottolineando l'apprezzabile sforzo della Commissione di codificare i principi giurisprudenziali che consentono l'affidamento “in house”, ha evidenziato che alcune situazioni previste sembrano andare oltre le pronunce della Corte UE in merito, allargando eccessivamente il campo di applicazione di tale modalità operativa, con conseguente danno al mercato.

In particolare, ha rilevato che l'attività svolta dal soggetto controllato dovrebbe essere eseguita esclusivamente a favore dell'amministrazione aggiudicataria o l'ente aggiudicatore che esercitano il controllo, e non al 90% come previsto.

Il Dott. Giustino si è, altresì, soffermato: sui requisiti economici e finanziari/fatturato minimo; sui criteri di aggiudicazione degli appalti e sulle aste elettroniche.

E', poi, intervenuto sulla proposta di Direttiva in materia di concessioni di lavori e servizi che rappresenta un'assoluta novità dal momento che, attualmente esistono solo poche disposizioni in merito e solo in tema di concessioni di lavori pubblici.

Sulla stessa ha espresso condivisione, a patto che includa ulteriori misure volte ad introdurre forme di equilibrio tra le esigenze del grande concessionario e quelle della imprenditoria medio-piccola. A tal fine, ha evidenziato l'opportunità che nei bandi di gara per l'affidamento delle concessioni siano previsti criteri di valutazione dell'offerta che attribuiscano punteggi maggiori agli offerenti che associno o dichiarino di voler affidare all'esterno una certa quota di lavori.

Ha, quindi, illustrato la problematica degli appalti affidati dal concessionario e della distinzione tra concessionari che sono amministrazioni aggiudicatrici e concessionari che non lo sono.

In particolare, il Vice Presidente ha sottolineato come non vengono riproposte, rispetto alle attuali direttive, alcune norme rilevanti, come, ad esempio, quella che consente alla stazione appaltante, in fase di aggiudicazione della concessione, di imporre al concessionario di affidare a terzi gli appalti nel limite minimo del 30% del valore globale dei lavori oggetto di concessione.

Inoltre, oggi si prevede che, qualora il concessionario sia anche un'amministrazione aggiudicatrice, lo stesso sia tenuto, per l'esecuzione dei lavori tramite terzi, al rispetto delle ordinarie disposizioni previste per l'aggiudicazione degli appalti. Se, invece, il concessionario non è un'amministrazione aggiudicatrice, lo stesso è tenuto ad applicare, negli affidamenti a terzi, le disposizioni in materia di pubblicità e termini.

Ha, quindi, proposto di mantenere la possibilità, per gli Stati membri, di prevedere la facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di imporre al concessionario una percentuale minima (30%) da affidare a terzi. Tale misura, infatti, consente di lasciare sul mercato una quota di lavori, sia pure in termini facoltativi; ciò è tanto più importante laddove si consideri che i rapporti concessori sono spesso di lunghissima durata.

Al fine poi di allargare il mercato delle piccole e medie imprese anche al campo delle grandi infrastrutture, le amministrazioni concedenti dovrebbero essere obbligate a prevedere nel bando una percentuale, non inferiore al 50% del valore globale della concessione che l'affidatario è tenuto ad affidare a terzi con gara.

Ha, infine, rilevato l'opportunità di introdurre una norma, nelle disposizioni transitorie, che ribadisca il principio secondo cui in caso di affidamento diretto di concessioni, gli appalti “a valle” debbono essere affidati a terzi con gara.

Si veda precedente del 21 maggio 2012

Si allega il documento con le proposte ANCE consegnato agli atti della Commissione

6455-Documento con le proposte ANCE.pdf [Apri](#)