

Recepimento delle direttive appalti e concessioni: l'audizione ANCE alla Camera dei Deputati

17 Giugno 2014

Si è svolta il 16 giugno u.s. l'audizione informale dell'ANCE presso la Commissione Ambiente e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati sulla riforma degli appalti pubblici e delle concessioni in vista del recepimento delle nuove direttive comunitarie (24/2014/UE; 25/2014/UE; 23/2014/UE).

Il Presidente dell'ANCE, Ing. Paolo Buzzetti, che ha guidato la delegazione associativa, ha evidenziato in premessa che le nuove direttive appalti sembrano caratterizzarsi per una maggiore flessibilità procedurale, evidenziando, tra l'altro, l'introduzione di meccanismi volti a rendere operativo l'utilizzo di nuove tecnologie informatiche e telematiche (e-procurement), e di strumenti di aggregazione della domanda (accordi quadro, centrali di committenza, appalti comuni); l'aumento delle negoziazioni e il recepimento di alcune indicazioni della Corte di giustizia UE in relazione, ad esempio, alla problematica dei lavori *in house*.

Ha, quindi, individuato **alcuni punti, ad avviso dell'ANCE, imprescindibili**, da prevedere nella legge che conferirà la delega al Governo per il **recepimento delle direttive appalti**.

Nello specifico, ha evidenziato che la prima scelta da fare riguarda la possibilità di riformulare completamente il codice degli appalti, o in alternativa, di recepire unicamente le norme innovative andando ad integrare la normativa attualmente vigente, ipotesi, quest'ultima, che forse ANCE potrebbe ritenere preferibile.

Occorrerà, altresì, fissare i principi guida che dovranno governare il processo di recepimento, alla luce delle indicazioni del legislatore comunitario, tenendo conto che questa nuova regolamentazione sarà estesa anche alla fascia di appalti sotto soglia caratterizzata, come è noto, da talune specificità.

Ha quindi sottolineato come l'ANCE sia senza dubbio a favore di maggiore trasparenza soprattutto nelle procedure di aggiudicazione, anche in un'ottica di contenimento dei ribassi, introducendo dei meccanismi "antiturbativa": più efficienza nella selezione delle imprese, più concorrenza, maggiore equità nei rapporti contrattuali con la PA ed inoltre più libertà nell'organizzazione dell'attività d'impresa. Tutto ciò senza comunque prescindere dalla necessità di tempi certi nei pagamenti e nelle procedure di risoluzione del contenzioso.

Sul sistema di qualificazione delle imprese, ha rilevato, inoltre, che, tenendo conto dell'obiettivo comune di preservare l'eccellenza delle imprese italiane in un mercato che, negli ultimi anni, è stato caratterizzato da una forte contrazione delle commesse sia pubbliche che private, non sembra possibile superare, nell'immediato, il sistema Soa, pena la messa a rischio dell'intero settore delle costruzioni. Una riformulazione del sistema di qualificazione andrebbe, infatti, ad intervenire in una situazione di assoluta urgenza economica, provocando uno eccessivo "shock" sugli operatori economici, già stremati da anni di crisi.

È necessario, altresì, avviare una riflessione su alcune distorsioni verificatesi (quali, ad esempio, l'uso improprio delle cessioni d'azienda), al fine di studiare i necessari ed immediati correttivi.

Ha, poi, sottolineato la necessità di elaborare, nel medio periodo, un sistema di migliore selezione delle imprese, in termini di premialità, basato su elementi quali-quantitativi, ridimensionando la logica del solo fatturato e premiando le imprese solide e strutturate, dotate di "elementi reputazionali" che ne dimostrino l'affidabilità morale, la solidità patrimoniale, la qualità delle prestazioni rese, la storia imprenditoriale.

In relazione alle nuove norme che le direttive introducono si è, quindi, soffermato sul ruolo della **pubblica amministrazione**, evidenziando che una maggiore discrezionalità, intesa come scelta per la soluzione più efficace per la realizzazione dell'interesse pubblico, potrà essere introdotta solo a condizione che si addivenga ad un apparato amministrativo più efficiente. A tal fine occorre investire nella formazione della PA, sia sotto il profilo tecnico, sia sotto quello del corretto e responsabile esercizio della discrezionalità amministrativa stessa. In prospettiva, si dovrebbe comunque addivenire all'introduzione di **un sistema di "rating" delle amministrazioni**, atto a dimostrare il livello di qualità posseduto.

Ha, altresì, rilevato l'opportunità anzitutto di attestarsi su quanto previsto dal diritto nazionale, in materia di **centralizzazione delle commesse**, che dovrebbero essere escluse al di sotto di una certa soglia di importo (ad esempio 500.000); al fine di consentire alle stazioni appaltanti la gestione di situazioni di ordinaria emergenza.

Ha rilevato, altresì, che non si può prescindere da una forte **semplificazione del quadro regolatorio**, accompagnata da una revisione dei momenti di controllo procedurale, nonché da una responsabilizzazione di tutti gli attori del processo di realizzazione delle infrastrutture: pubblica amministrazione, progettisti, imprese di costruzioni.

Al riguardo sarebbe opportuno predisporre un pacchetto di modifiche normative che miri a garantire maggiore trasparenza nelle procedure di gara per l'affidamento di lavori pubblici, contenendo il rischio di condizionamenti e pratiche collusive che falsino irrimediabilmente il risultato di gara. La turbativa d'asta è, infatti, una pratica inaccettabile negli appalti pubblici: inquina il mercato, penalizza le imprese serie e mina la credibilità del paese

Sul tema della **divisione in lotti** ha evidenziato che l'introduzione, nel cosiddetto DI Fare (69/2013), del principio dell' *apply or explain*, rappresenta un risultato molto positivo e un **punto di partenza irrinunciabile** nella fase di recepimento.

Ha, quindi, espresso forte contrarietà circa la nuova norma in materia di **affidamenti "in house"**, che rischia di allargare notevolmente le maglie di tale modalità esecutiva, rispetto a quanto attualmente stabilito dalla giurisprudenza comunitaria. A tale riguardo, ad avviso dell'Ance il fenomeno dell' "in house" deve essere inteso quale assoluta eccezione nel panorama degli affidamenti pubblici, utilizzabile solo se **preceduto da un'indagine di mercato**, al fine di valutare l'assenza di concorrenza in relazione alla tipologia di lavori oggetto di affidamento.

Sul criterio dell' **offerta economicamente più vantaggiosa**, ha rilevato la necessità di mantenere la possibilità per le stazioni appaltanti di aggiudicare contratti basandosi **unicamente sull'elemento prezzo**, evidenziando, altresì, l'importanza di agire affinché, in sede di recepimento, s'introduca una limitazione alle possibilità di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti sotto soglia comunitaria. Più in particolare, sarebbe opportuno prevedere un limite di importo (2,5 milioni di euro) al di sotto del quale le amministrazioni appaltanti, non possano utilizzare tale criterio. Al di sopra di tale importo, e fino alla soglia comunitaria, l'uso del suddetto criterio dovrebbe essere limitato ad appalti dotati di un certo livello di complessità tecnica.

Per quanto riguarda il meccanismo dell'esclusione automatica delle offerte anomale, che le amministrazioni possono adottare laddove il criterio di aggiudicazione prescelto sia quello del massimo ribasso, ha rilevato l'opportunità di alcuni correttivi rispetto all'attuale disciplina. In particolare, con riferimento agli appalti sotto soglia, occorre prevedere, a regime, l'obbligatorietà dell'esclusione automatica delle offerte anomale per i lavori di importo contenuto (fino a 2,5 milioni di euro), nonché per i lavori sopra i 2,5 milioni di euro e fino a 5 milioni di euro, solo se di interesse non transfrontaliero, accompagnata da un "meccanismo antiturbativa", tale da eliminare il rischio di accordi collusivi tra imprese, finalizzati ad orientare l'aggiudicazione.

In materia di **subappalto** ha sottolineato che la legislazione italiana vigente in materia ha già recepito molte disposizioni introdotte dalle nuove direttive. Al fine di raggiungere un equilibrato temperamento degli interessi coinvolti, appare opportuno attestarsi sulle regole attualmente previste.

Ha, inoltre, evidenziato la necessità di eliminare i limiti alla **partecipazione delle imprese** soprattutto in tema di raggruppamenti, recependo le norme in materia, da sempre tese ad affermare la piena libertà di tale modalità di partecipazione.

Ha, quindi, espresso una valutazione positiva, in via generale, sugli **appalti elettronici** (c.d. e-procurement) attesi gli indubbi effetti positivi di sburocratizzazione e velocizzazione delle procedure.

Riguardo ai requisiti economici richiedibili in sede di gara, ha rilevato che la previsione riguardante il **fatturato minimo** annuo – che non può superare il doppio del valore stimato dell'appalto, salvo in circostanze debitamente motivate, e dovute a rischi specifici connessi alla natura dei lavori – rischia di mettere in crisi le PMI. Ciò considerata la marcata contrazione dei fatturati che le imprese, soprattutto quelle medio-piccole, hanno registrato negli ultimi anni, dovuta alla gravissima crisi economica.

Passando ad esaminare il recepimento della **direttiva concessioni**, il Presidente Buzzetti, nell'evidenziare che rappresenta una novità assoluta ed è caratterizzata da ampie forme di flessibilità, ha sottolineato che la nuova normativa europea presuppone comunque un confronto concorrenziale per l'affidamento della concessione. Pertanto, per converso, si conferma il principio in base al quale, laddove la concessione sia stata assentita "a monte" senza gara, occorre che i lavori "a valle" siano affidati al 100% all'esterno.

Riguardo ai criteri di massima che dovrebbero informare l'azione di recepimento, ha quindi illustrato i punti che dovrebbero essere inclusi nella legge delega, relativi, in particolare: alla necessità della tutela delle PMI, assicurando un loro maggiore coinvolgimento e partecipazione alle gare; al rischio connesso alle concessioni ("rischio operativo"), su cui andrebbe evitata ogni interpretazione eccessivamente restrittiva soprattutto riguardo al ricorso al canone di disponibilità, che renderebbe impossibile il coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione delle infrastrutture di rete; ai criteri di aggiudicazione e al rischio di un'eccessiva discrezionalità della stazione appaltante; alla modifica del contratto in corso di esecuzione; agli appalti affidati dal concessionario.

Su quest'ultimo punto, in particolare, ha evidenziato che sarebbe opportuno valutare, in sede di recepimento, quali misure debbano essere introdotte al fine di incentivare i concessionari a coinvolgere le PMI nei lavori oggetto di concessione, onde evitare di chiudere eccessivamente il mercato degli appalti, in considerazione del fatto che le nuove norme non ripropongono la disciplina attuale che consente alla stazione appaltante di imporre al concessionario di affidare a terzi gli appalti nel limite minimo del 30% del valore globale dei lavori oggetto di concessione o, in alternativa, di invitare i candidati ad indicare in sede di offerta la percentuale di lavori che essi intendono affidare a terzi.

Il documento con il dettaglio delle proposte ANCE è stato consegnato agli atti della Commissione (in allegato).

Unitamente al documento suddetto è stata depositata presso la Commissione una nota sui 10 punti per la legalità e la trasparenza nei lavori pubblici.

Si veda precedente [del 16 giugno 2014](#).

16590-Nota ANCE.pdf [Apri](#)

16590-Documento ANCE.pdf [Apri](#)