



Istituto Grandi Infrastrutture

Senato della Repubblica
8^a Commissione (Lavori pubblici, Comunicazioni)

LIBRO VERDE, BIANCO E ROSSO
Consultazione sulla disciplina nazionale degli appalti pubblici



Istituto Grandi Infrastrutture

1. Premessa.

1. Con la pubblicazione del Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'Unione in materia di appalti pubblici, la Commissione europea ha avviato un vasto processo di consultazione sulla modifica delle Direttive 2004/17 e 2004/18, allo scopo di registrare le difficoltà e le esigenze degli operatori del settore.

2. Alla consultazione seguirà dunque la formalizzazione delle proposte di modifica delle Direttive appalti, entro l'inizio del 2012.

3. In sostanza, il Libro Verde rappresenta il primo atto di una revisione dell'attuale assetto normativo comunitario, dettata dalla necessità di una maggiore efficienza della spesa pubblica, che può essere garantita principalmente attraverso procedure d'appalto più flessibili e semplificate rispetto a quelle attualmente vigenti.

4. Dal punto di vista nazionale, la nostra disciplina ha da sempre fatto registrare un discostamento, sotto molteplici aspetti, rispetto all'impostazione comunitaria.

5. Non è un caso infatti che il Codice dei contratti ha già subito ben tre interventi correttivi e, quasi in concomitanza all'entrata in vigore del suo Regolamento di attuazione, è stato ulteriormente riformato dal decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 che, con ogni probabilità, aprirà la strada alla formulazione di nuove modifiche nel tempo della sua conversione in legge, generando il rischio di una revisione della normativa priva di organicità.

6. L'instabilità della disciplina nazionale è segno di un sistema che presenta determinati malfunzionamenti e che, in parallelo con il ripensamento generale delle Direttive comunitarie, lascia trasparire l'urgenza di trasformare in fatti concreti, cioè in cantieri e lavoro, le decisioni di spesa del Parlamento.



Istituto Grandi Infrastrutture

7. I tempi della riforma comunitaria sono tuttavia lontani, considerato che l'iter procedurale di approvazione delle nuove Direttive potrà considerarsi concluso solamente al termine dei prossimi 3-4 anni.

8. Nell'attesa, si può "giocare di anticipo" con un intervento sistematico di modifica del Codice, il cui atto preliminare non può che essere rappresentato da una esatta ricognizione dei profili critici dell'attuale sistema normativo.

9. Da qui nasce l'idea di promuovere una consultazione nazionale, al pari di quella avviata dalla Commissione europea, che coinvolga le Stazioni appaltanti, le Imprese, le Associazioni di categoria e tutti i soggetti interessati, chiamati ad esprimere il loro giudizio sui meccanismi procedurali delle gare e sulla concreta esecuzione delle prestazioni, così come su ogni altro aspetto che possa influire su una maggiore efficienza del sistema, dando per presupposto che le eventuali modifiche al quadro normativo nazionale non possono, al momento, che avvenire in conformità con la vigente normativa dell'Ue.

1. Il fenomeno del *gold-plating*: l'eccessiva regolamentazione.

10. Il Libro Verde ha posto l'attenzione su un fenomeno alquanto diffuso negli Stati membri, vale a dire il fatto che le norme UE sono spesso integrate da un *corpus* di disposizioni nazionali o regionali, che conducono all'unico risultato di una sovraregolamentazione, oltre che di un allontanamento dalle disposizioni comunitarie (c.d. *gold-plating*).

11. Nel caso italiano, infatti, come già evidenziato nelle premesse, al recepimento delle Direttive ha fatto seguito una eccessiva attività regolamentare del legislatore nazionale, che ha prodotto effetti contrari alle esigenze di semplificazione avvertite dal settore.

Quesito n. 1

Siete favorevoli ad una riforma della disciplina degli appalti pubblici, che unifichi in un solo testo Codice e Regolamento, realizzando altresì con l'occasione un completo allineamento con le Direttive 2004/17 e 2004/18?

2. Migliorare e modernizzare le procedure.

12. Il Libro Verde sottolinea l'esigenza di migliorare e modernizzare le procedure rendendole più flessibili, al fine di ottimizzare la spesa pubblica e di accrescere la competitività interna ed internazionale dell'Unione.

13. In tale prospettiva, la Commissione europea ha ipotizzato una serie di misure procedurali tese a dare più facoltà di scelta alle stazioni appaltanti, estendendo alla generalità delle aggiudicazioni le disposizioni della Direttiva 17 sui settori speciali.

14. In particolar modo, il Libro Verde guarda con favore all'ipotesi di una generalizzazione della negoziazione, pur accompagnata da cautele atte a garantire sufficiente trasparenza e non discriminazione.

15. Il nostro ordinamento, al contrario, tende a disincentivare la trattativa privata, sottolineando il pericolo di abusi rispetto alla possibilità della responsabilizzazione delle stazioni appaltanti, a differenza di molti ordinamenti degli Stati UE come, ad esempio, la Francia.

16. Naturalmente, senza una modifica del diritto UE, l'ordinamento italiano può soltanto recuperare tutti gli spazi consentiti dalla Direttiva 2004/18 ed ampliare ulteriormente la possibilità di ricorrere a tale procedura nel sottosoglia.



Istituto Grandi Infrastrutture

17. Occorre inoltre precisare che tale procedura ha caratteri specifici ed appare incompatibile con i criteri di aggiudicazione del massimo ribasso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa: in altri termini, per essere realmente tale, essa deve comportare una negoziazione integrale degli elementi del contratto e non del solo prezzo.

18. D'altronde, la stessa Direttiva 2004/18 definisce la procedura negoziata come procedura *"in cui le amministrazioni aggiudicatrici consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto"*.

19. Anche la Francia, con la sua *Circulaire* del 3 agosto 2006, contenente il Manuale di applicazione del *Code des marchés publics*, ha indicato i vantaggi della negoziazione nella possibilità di *"adattare le offerte alla domanda: a conclusione della negoziazione, la stazione appaltante sarà in grado di determinare il miglior rapporto qualità-prezzo (...)". Preso atto che questa procedura non consente di modificare le caratteristiche principali dell'appalto posto in negoziazione quali, in particolare, l'oggetto dell'appalto o i criteri di selezione dei candidati e degli offerenti, tuttavia essa lascia all'acquirente pubblico la possibilità di determinare liberamente attraverso la negoziazione i contenuti delle prestazioni e l'adeguamento del prezzo alle prestazioni definite in via conclusiva, a differenza di una procedura aperta o ristretta, in cui il capitolato è fissato in modo unilaterale e intangibile prima del lancio della consultazione. Di conseguenza, anche se la stazione appaltante non può modificare le condizioni dell'appalto come definite nel lancio della procedura, dispone con la procedura negoziata di un margine di manovra importante"*.

20. Nella trattativa privata francese, di autentica ispirazione comunitaria, è dunque possibile negoziare sul prezzo, sulla quantità, sulla qualità, sui tempi di ultimazione, nonché sulla garanzia di buona esecuzione dell'appalto, ovviamente nel rispetto dei principi di parità di trattamento di tutti i partecipanti alla gara e di

trasparenza della procedura, che deve svolgersi in ossequio al segreto industriale e commerciale che attiene alle competenze dei candidati.

21. Bisogna infine considerare che la procedura negoziata, sia essa con bando o senza bando, appare incompatibile con l'obbligo di seduta pubblica.

22. L'essenza della negoziazione consiste difatti nell'informalità, che non può essere assicurata qualora l'amministrazione decida di operare in seduta pubblica, la quale toglie alla Stazione appaltante ogni possibilità di manovra.

Quesito n. 2

Sareste favorevoli a considerare la procedura negoziata con bando equivalente alla procedura aperta e a quella ristretta anche nei settori ordinari?

Quesito n. 3

Non ritenete che sia incompatibile con la struttura e le finalità della procedura negoziata il suo svolgimento in seduta pubblica?

3. I requisiti di ordine generale.

23. È un dato oramai statistico che, nel nostro ordinamento, le cause di esclusione rappresentano il motivo che fa crescere in maniera esponenziale la misura percentuale del contenzioso in materia di appalti.

24. In via preliminare, non si può prescindere dal fatto che, nel recepire l'articolo 45 della Direttiva 2004/18, l'articolo 38 del Codice dei contratti si è discostato dall'impostazione comunitaria, che distingue le cause di esclusione obbligatorie da quelle facoltative.



Istituto Grandi Infrastrutture

25. Il legislatore nazionale ha dunque optato per una elencazione interamente a carattere obbligatorio, precludendo alle stazioni appaltanti di utilizzare i requisiti facoltativi come criteri di selezione dei soggetti da invitare nelle procedure ristrette e nel dialogo competitivo.

26. Con il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, attualmente in fase di conversione, il legislatore è intervenuto nuovamente sui requisiti di ordine generale, con l'intento specifico di rimuovere le frequenti occasioni di contenzioso dinanzi al giudice amministrativo.

27. Tuttavia, nonostante le recenti modifiche, non sembra che la rinnovata stesura della norma possa efficacemente condurre a risultati di autentica semplificazione e di riduzione delle occasioni di contenzioso.

28. Nel contesto generale dell'articolo 38, assume poi un ruolo di particolare importanza il problema delle false dichiarazioni.

29. Con il decreto legge n. 70/2011, l'iscrizione del falso nel Casellario informatico dell'Autorità è stata definitivamente annoverata tra le cause di esclusione dalle gare, ma continua a non essere legislativamente stabilito che la falsa dichiarazione è causa di esclusione dalla gara in cui è commessa.

30. Difatti, il decreto si limita a disporre che la stazione appaltante deve effettuare la segnalazione all'Autorità per la Vigilanza, alla quale è affidato il compito di stabilire se il falso è stato commesso con dolo o colpa grave.

31. Rimane dunque senza una risposta normativa l'interrogativo se, in caso di falsa dichiarazione resa in sede di gara, l'impresa debba comunque essere esclusa e, in caso affermativo, quali siano le conseguenze di una dichiarazione

successiva dell'Autorità per la Vigilanza, che attesti la mancanza di un comportamento doloso o gravemente colposo.

Quesito n. 4

Ritenete che le modifiche introdotte dal decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 abbiano contribuito ad una sistemazione definitiva dell'articolo 38, oppure siete del parere che occorranza altri perfezionamenti?

Quesito n. 5

Ritenete che sarebbe utile lasciare alle stazioni appaltanti la decisione di stabilire le cause di esclusione, conformemente alle Direttive comunitarie che si limitano ad indicare quelle inderogabili e ad affidare alla P.A. la decisione su quelle facoltative?

Quesito n. 6

In caso di falsa dichiarazione resa in sede di gara, ritenete che l'impresa debba essere comunque esclusa anche se, a giudizio della stazione appaltante, non è ravvisabile alcun comportamento doloso o gravemente colposo? A tal riguardo, ritenete che debba essere recuperato il giudizio in capo alla stazione appaltante sul comportamento dell'impresa che ha dichiarato il falso?

4. Selezione e aggiudicazione.

32. Il Libro Verde pone in evidenza il fatto che la procedura di gara si compone di due fasi successive e distinte: la prima di verifica dei requisiti e la seconda di esame dell'offerta e di aggiudicazione.

33. Tuttavia, la Commissione europea ha evidenziato che la preliminare verifica documentale dei requisiti di tutti i partecipanti alla procedura rappresenta

un aggravio notevole per amministrazioni ed imprese, aggiungendo inoltre che, in ossequio alla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, il dato importante non è tanto la successione temporale di tali fasi, quanto il fatto che esse siano tenute distinte, ben potendosi attuare contestualmente.

34. Da questa considerazione del Libro Verde, nasce l'idea di procedere ad una semplificazione significativa nell'ordinamento italiano, che comporti una generalizzazione dell'autocertificazione dei requisiti ed una loro verifica documentale parallela all'aggiudicazione, che si riferisca al solo aggiudicatario.

35. Ciò potrebbe avvenire nelle procedure aperte e in quelle ristrette con invito di tutti i candidati negli appalti sopra e sotto soglia.

36. Nelle procedure ristrette senza invito di tutti i candidati, nelle procedure negoziate, nel dialogo competitivo e nei concorsi di progettazione sopra e sotto soglia, soltanto i requisiti speciali ritenuti essenziali per la prestazione, ed espressamente indicati nel bando, sarebbero oggetto di certificazione documentale e di verifica preliminare per tutti i candidati.

37. Rimane esclusa la facoltà di ricorrere a tale verifica dei soli requisiti essenziali nel caso delle gare con le medie, sopra e sotto soglia, perché la partecipazione di offerenti non in possesso dei requisiti può falsare il valore di aggiudicazione.

38. Per ciò che concerne invece i criteri di aggiudicazione, il Libro Verde ha espresso il suo favore nei confronti dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ritenendo che rappresenti il sistema più adatto per garantire una effettiva concorrenza tra gli operatori economici ed evitare decisioni arbitrarie da parte delle P.A.

39. In realtà, nell'ambito della consultazione, la Commissione europea ha lasciato spazio anche per la proposta di un terzo ipotetico criterio di

aggiudicazione da parte che, ipoteticamente, potrebbe essere rappresentato da un sistema in cui si rende immodificabile l'importo a base di gara e si aggiudica soltanto attraverso una valutazione dell'offerta tecnica.

40. In alternativa, si potrebbe redigere una graduatoria delle migliori offerte tecniche, consentendo a quelle più meritevoli di negoziare con l'amministrazione, esclusivamente sulla base di sconti al prezzo a base d'asta e senza che sia stata preventivamente formulata un'offerta economica.

Quesito n. 7

Siete favorevoli alla verifica documentale dei requisiti autodichiarati in fase di aggiudicazione per il solo aggiudicatario?

Quesito n. 8

Sareste favorevoli a limitare la gara alla sola presentazione dell'offerta, collocando la fase anteriore (cause di esclusione e verifica dei requisiti) in una procedura informale come, ad esempio, quella di prequalificazione, nella gestione della quale la Stazione appaltante è svincolata da problemi formali e può escludere i candidati soltanto se questi ultimi, invitati a completare o a presentare documenti o dichiarazioni omesse, non vi provvedano?

Quesito n. 9

Ritenete necessario mantenere la possibilità di utilizzare i sistemi delle medie per le aggiudicazioni sotto soglia?

Quesito n. 10

Sareste favorevoli se l'offerta economicamente più vantaggiosa si basasse sul solo giudizio tecnico, considerando come corrispettivo l'importo posto a base d'asta?

Quesito n. 11

Sareste favorevoli ad una modifica dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la quale preveda una negoziazione del prezzo fra i primi due/tre classificati individuati soltanto sulla base dell'offerta tecnica?

5. I criteri reputazionali

41. Nelle fasi di selezione e di aggiudicazione, il Libro Verde ha prospettato l'ipotesi di prendere in considerazione anche le esperienze precedenti che le stazioni appaltanti potrebbero aver acquisito in relazione alla prestazione degli offerenti.

42. A giudizio della Commissione europea, tener conto di criteri legati all'offerente, come l'esperienza e la qualificazione, quali criteri di aggiudicazione potrebbe contribuire a migliorare i risultati degli appalti, anche se limitatamente a tipi specifici di appalti, in cui le qualificazioni e i CV del personale disponibile siano di particolare rilevanza, onde evitare fenomeni di distorsione della concorrenza.

43. Nel Libro Verde è stata infatti riconosciuta anche l'eventualità che l'introduzione dei c.d. criteri reputazionali possa comportare rischi di discriminazione tra gli offerenti.

44. Sulla base dei presupposti annunciati dalla Commissione europea, l'elemento della reputazione dell'impresa potrebbe dunque essere preso in considerazione in diverse fasi della procedura di gara.

45. Innanzi tutto, potrebbe essere utilizzato, quale criterio di selezione, in fase di verifica dei requisiti dei concorrenti e, allo stesso modo, potrebbe essere indicato quale requisito minimo per accedere alla fase di prequalificazione delle procedure ristrette.

46. In secondo luogo, potrebbe essere preso in considerazione quale elemento che compone l'offerta economicamente più vantaggiosa e, quindi, divenire anche un criterio di aggiudicazione.

47. Operativamente, la valutazione dell'elemento reputazionale potrebbe essere realizzata mediante un sistema di attribuzione di punteggi, affidato ad un organo centrale come, ad esempio, l'Autorità per la Vigilanza.

48. A tutti gli operatori economici, ivi comprese le PMI, verrebbe assegnato un identico punteggio iniziale, decurtato dall'Autorità solamente nel caso in cui, in base alle relazioni del direttore dei lavori e del collaudatore, sono emersi elementi negativi a danno della reputazione dell'impresa, da definirsi mediante elencazione di fattispecie concrete e relative penalità.

Quesito n. 12

Ritenete che sia utile prendere in considerazione l'elemento reputazionale degli operatori economici? In caso affermativo, in quale fase della procedura di gara è più opportuno valutare le esperienze pregresse dei candidati o degli offerenti?

Quesito n. 13

Secondo il vostro giudizio, quali elementi potrebbero essere assunti come criteri reputazionali? Ad esempio, si potrebbero adoperare a tal fine le relazioni del direttore dei lavori e del collaudatore? Siete d'accordo sull'eventualità di affidare la gestione del meccanismo reputazionale all'Autorità per la Vigilanza?

6. Sistema di qualificazione

49. L'art. 52 della Direttiva 2004/18 disciplina la qualificazione preventiva degli operatori economici da parte di organismi di diritto pubblico o privato, lasciando alle stazioni appaltanti uno spazio valutativo dei requisiti delle imprese in rapporto alla prestazione posta in gara.

50. La disposizione UE è stata correttamente trasposta ed applicata nel Codice soltanto con riferimento a servizi e forniture: per i lavori, il sistema SOA è tale per cui, essendo il possesso del certificato una condizione necessaria e sufficiente per partecipare alle gare, ogni ulteriore valutazione specifica in rapporto all'appalto bandito risulta impedito alle stazioni appaltanti.

51. Ciò crea eccessive rigidità al sistema e mortifica la possibilità delle imprese di fare valere requisiti ulteriori che premino il merito imprenditoriale.

Quesito n. 14

Siete favorevoli al fatto che, per i lavori, il sistema di certificazione SOA divenga condizione necessaria, ma non anche sufficiente per la partecipazione alle gare, consentendo così alle stazioni appaltanti di richiedere requisiti legati alla concreta organizzazione del lavoro (come, ad esempio, la forza-lavoro, le attrezzature e i mezzi d'opera che verranno impiegati nel cantiere), in conformità a quanto stabilito dall'articolo 52 della Direttiva 2004/18?

7. Subappalto

52. Nell'ambito delle diverse prospettive aperte dal Libro Verde in materia di subappalti, la Commissione europea ha sottolineato che, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia, in linea di principio un offerente ha il diritto di ricorrere a subappaltatori per l'esecuzione dell'appalto, anche nel caso in cui ciò significhi che gran parte dell'appalto o l'intero appalto verrà eseguito da subappaltatori.

Quesito n. 15

Ritenete che sia utile consentire un utilizzo del subappalto svincolato da limiti quantitativi? Sareste favorevoli ad un sistema che, in sintonia con gli altri Paesi UE, introduca 2/3 livelli subappaltabili?

8. La rilevazione dei vizi progettuali.

53. Nell'articolo 111 del Codice dei contratti, sono stabilite le garanzie che devono prestare i progettisti, i quali devono essere muniti *“di una polizza di responsabilità civile per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza, per tutta la durata dei lavori e sino alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio”*.

54. In maniera del tutto analoga, tali garanzie devono essere prestate anche dal soggetto incaricato dell'attività di verifica per gli errori od omissioni riscontrati nello svolgimento della propria prestazione professionale.

55. Tuttavia, ci si domanda quale sia l'effettivo utilizzo di tale sistema di garanzie ed in quale misura esso contribuisca a sopperire alle mancanze progettuali, che danno origine ad una ricorrente formulazione di riserve, innescando di conseguenza una elevata percentuale di contenzioso.

56. Accanto alla responsabilità dei progettisti e dei validatori, la disciplina nazionale individua anche una responsabilità dei concorrenti che partecipano alle procedure di affidamento.

57. Nello stesso articolo 56 del Regolamento n. 207/2010, è difatti previsto che *“la validazione del progetto di cui all’articolo 55, non esime il concorrente che partecipa alla procedura per l’affidamento dell’appalto o della concessione di lavori pubblici dagli adempimenti di cui all’articolo 106, comma 2, e delle conseguenti responsabilità”*.

58. In realtà, la norma cui si rimanda si limita a prevedere che *“l’offerta da presentare per l’affidamento degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici è accompagnata dalla dichiarazione con la quale i concorrenti attestano di avere direttamente o con delega a personale dipendente esaminato tutti gli elaborati progettuali (...)”*.

59. Dunque, a sostegno ulteriore di quanto già disposto dal Regolamento, si potrebbe prevedere l’istituzione di una riunione preliminare di tutte le imprese invitate, le quali, prima di presentare l’offerta, vengono convocate per formulare osservazioni e proposte o per chiedere chiarimenti sul progetto.

60. In sostanza, con tale sistema si potrebbero rilevare i vizi relativi ai vari aspetti progettuali, con l’effetto di impedire alle imprese che non hanno sollevato eccezioni di formulare riserve durante la fase esecutiva del contratto.

Quesito n. 16

Ritenete che le garanzie dei progettisti e dei validatori siano funzionali ad una riduzione del contenzioso generato dall'esistenza di vizi progettuali e ad un effettivo ristoro dell'impresa per i danni subiti a causa degli errori riscontrati in fase esecutiva?

Quesito n. 17

Sareste favorevoli all'introduzione di una riunione preliminare, che consenta alle imprese di prendere cognizione degli elaborati progettuali e di delimitare l'ambito di iscrizione delle riserve nella fase esecutiva del contratto ai vizi non riconoscibili?

9. Migliorare l'accesso delle PMI

61. Il Libro Verde, al pari di molti recenti provvedimenti di *soft law* della Commissione europea, ribadisce l'obiettivo di aprire i mercati a tutti gli operatori economici dell'Unione, indipendentemente dalle loro dimensioni, ponendo costantemente attenzione alle modalità di miglioramento dell'accesso agli appalti pubblici e della riduzione degli oneri per le PMI.

62. Infatti, le PMI (così definite nel diritto UE : imprese medie, come le imprese con meno di 50 ml di fatturato e 250 addetti; imprese piccole, come le imprese con meno di 10 ml di fatturato e 50 addetti; micro imprese, come le imprese con meno di 2 ml di fatturato e 10 addetti), sono considerate la spina dorsale dell'economia europea, avendo grandi potenzialità di lavoro, di crescita e di innovazione.

63. Anche nella maggior parte degli Stati membri, negli ultimi anni, si sono susseguiti provvedimenti atti ad agevolare la partecipazione delle PMI agli appalti con molteplici misure specifiche e sono state adottate procedure “*alleggerite*” per gli appalti sotto soglia e le imprese locali.

64. In sintesi, le principali politiche praticate negli Stati UE possono essere indicate come segue:

- 1) suddivisione in lotti;
- 2) ricorso agli accordi-quadro;
- 3) requisiti tecnici e finanziari particolari per le PMI;
- 4) garanzie ridotte per le PMI;
- 5) semplificazioni amministrative e garanzia di pagamenti nei termini;
- 6) agevolazioni non normative.

65. La suddivisione in lotti (punto 1) è considerata la misura più efficace per ampliare l’accesso agli appalti delle PMI: gli Stati che più si distinguono per tale applicazione sono Francia, Polonia, Germania, Slovenia, Cipro.

66. La normativa più organica è quella francese, dove il vigente *Code des marchés publics* (art. 10) ne fa il perno stesso della disciplina complessiva, con obbligo specifico e generalizzato di suddivisione in lotti degli appalti, salvo ragioni tecniche od economiche da motivare.

67. Negli ultimi anni, la pratica è molto cresciuta negli ultimi anni, superando attualmente il 10% del valore totale degli appalti) ed accompagnandosi ad una restrizione e perfino esclusione dell’autorizzazione al subappalto da parte delle PMI aggiudicatarie.

68. In alcuni Stati membri, come l'Ungheria e la Romania, la suddivisione in lotti è affiancata da disposizioni di legge per cui i criteri di selezione devono essere connessi e proporzionati ai singoli lotti, e non al valore aggregato di tutti i lotti.

69. In Irlanda e nel Regno Unito, per appalti di costruzione di grande entità, è abitudine di molte autorità aggiudicatrici bandire e aggiudicare separatamente i contratti relativi ad alcuni aspetti specialistici adatti alle PMI, chiamate a cooperare con l'imprenditore principale.

70. L'accordo quadro (punto 2) è indicato in molti ordinamenti nazionali quale strumento ottimale di programmazione della spesa pubblica e quale misura di favore per le PMI, soprattutto nella versione con diversi operatori economici: i livelli minimi di capacità richiesti per l'aggiudicazione di un accordo quadro, soprattutto nel sottosoglia, devono essere connessi e proporzionati al contratto da concludere di maggior entità e non al totale dei contratti programmati per l'intera durata dell'accordo quadro.

71. Per quanto riguarda i requisiti tecnici e finanziari (punto 3), in Francia la legge prevede che l'impossibilità per una PMI di provare di aver eseguito contratti dello stesso tipo non può essere un motivo sufficiente di esclusione dalla gara e non esime l'amministrazione aggiudicatrice dal dover controllare la capacità professionale, tecnica e finanziaria complessiva del candidato o dell'offerente in questione. Ciò comporta naturalmente l'esercizio di poteri discrezionali, il cui utilizzo corretto e trasparente è continuamente sollecitato dal Governo.

72. Sempre in Francia, sono richiesti alle imprese solamente due tipi di attestazioni per accedere alla gara: 1) un'autodichiarazione dell'impresa relativa alla regolarità nell'adempimento delle obbligazioni fiscali e sociali; 2) per quanto riguarda invece le competenze professionali: a) il giustificativo dell'iscrizione dell'impresa al registro dei mestieri o di commercio ovvero al registro delle società; b) la dichiarazione concernente la cifra d'affari globale e delle prestazioni



Istituto Grandi Infrastrutture

eseguite, analoghe a quelle bandite; *c*) la dichiarazione concernente gli addetti effettivi ed i quadri dell'azienda, per ciascuno dei tre esercizi precedenti; *d*) la lista dei principali servizi, forniture o lavori eseguiti o in corso di esecuzione negli ultimi 5 anni; *e*) l'indicazione dei titoli di studio e dell'esperienza professionale del responsabile delle prestazioni previste; *f*) la dichiarazione circa le attrezzature di cui dispone l'impresa per l'esecuzione dell'appalto; *g*) i certificati di qualificazione dell'impresa; *h*) i certificati relativi al controllo di qualità dell'impresa e di conformità delle forniture e dei servizi.

73. Per gli appalti di valore non elevato, il Governo del Regno Unito consiglia alle autorità aggiudicatrici di richiedere informazioni soltanto in merito a due esercizi contabili oppure, qualora la documentazione contabile non dovesse essere disponibile per ragioni obiettive (vale a dire nel caso di nuove società), altre informazioni pertinenti, come i conti di gestione.

74. In Lettonia, l'Ufficio preposto al controllo degli appalti raccomanda alle P.A. di fare riferimento, nei criteri di qualificazione relativi all'esperienza richiesta all'offerente, all'esperienza del personale dell'offerente piuttosto che dell'impresa.

75. Sul tema delle garanzie (punto 4), occorre rammentare che l'Italia occupa un posto di retroguardia nell'Unione per il carico che grava sulle imprese.

76. Infatti, tra i 6 Paesi membri a sistema amministrativo, l'Italia presenta un livello di cauzioni superiore a tutti gli altri Stati, salvo la Grecia.

77. Negli altri Paesi UE a sistema civilistico o di *common law*, quasi nessuno prevede la cauzione provvisoria, e quella definitiva non supera di solito il 5/6% del valore dell'appalto.

78. Ad esempio, ai sensi della legge bulgara, l'importo della garanzia di partecipazione non può superare l'1% del valore dell'appalto, mentre l'importo



Istituto Grandi Infrastrutture

della garanzia per la buona esecuzione del contratto non può superare il 5% di tale valore.

79. La normativa tedesca prevede invece che, per gli appalti di lavori, le garanzie finanziarie possono essere richieste per contratti di valore pari o superiore a 250.000 euro; mentre, per i contratti di servizi, la soglia è fissata a 50.000 euro.

80. A Malta, la garanzia bancaria è stata abolita per gli appalti al di sotto delle soglie UE.

81. In molti Stati membri, l'esperienza ha dimostrato che l'onere per le PMI può essere ridotto se la garanzia di buona esecuzione non viene richiesta sul valore totale dell'appalto in un unico documento ed è, inoltre, possibile offrire garanzie relative a fasi separate (e magari successive) dell'esecuzione in documenti separati.

82. Sulle semplificazioni amministrative per le PMI e sulle garanzie di pagamento (punto 5), in Olanda, Belgio e Ungheria, le amministrazioni aggiudicatrici non possono per legge richiedere alle PMI, negli appalti standard, di fornire fatti o dati che la P.A. può verificare facilmente e gratuitamente presso una banca dati autenticata e accessibile online (per es., i dati relativi all'impresa).

83. Con riferimento invece alle garanzie circa il rispetto dei termini di pagamento alle imprese, soprattutto PMI, in cui l'Italia sconta una posizione di retroguardia in Europa e misura in mesi i ritardi che la maggior parte dei Paesi membri conteggia in settimane o addirittura in giorni, la Francia si è mossa autonomamente già dal 2008 ed ha, con apposito Decreto, non solo introdotto il termine di 30 giorni, ma ha anche provveduto ad una serie di misure applicative della norma mediante la costituzione di un *Monsieur PMI* in ogni Dipartimento, con il compito di controllare e facilitare il rispetto effettivo del termine e di monitorare

i tempi reali di pagamento, stabilendo altresì l'obbligo di pubblicare online tutti i dati in tempo reale dei pagamenti delle varie stazioni appaltanti.

84. Le azioni agevolative a carattere non normativo (punto 6) sono tenute in alta considerazione da molti Stati membri e si esplicano in azioni informative (Guide, accessi liberi al web e a banche dati, costituzione di uffici di contatto per le PMI, ecc.) e formative (corsi specifici per le PMI).

Quesito n. 18

Ritenete che vadano applicate misure di favore per le PMI, accentuando ulteriormente la dualità dei sistemi di selezione e aggiudicazione degli appalti sopra e sotto soglia? In caso affermativo, quali misure specifiche suggerite?

Quesito n. 19

Ad esempio, sareste d'accordo nell'individuare ulteriori soglie all'interno del sottosoglia, articolando le misure di favore in rapporto più mirato alle piccole o piccolissime imprese ed a quelle medie?

Quesito n. 20

Quale delle misure adottate negli altri Stati membri UE ritenete più appropriate per il nostro Paese?

Quesito n. 21

Avete altri suggerimenti da avanzare per agevolare l'accesso agli appalti pubblici delle PMI?