

All'esame di Consiglio e Parlamento la riforma delle direttive sui contratti pubblici e le concessioni

Appalti, la Ue avvia la revisione

Bruxelles semplifica, più autocertificati e controlli sulla p.a.

Pagina a cura
di ANDREA MASCOLINI

Suddivisione in lotti degli appalti, introduzione del passaporto europeo per gli appalti, ampia semplificazione e autocertificazione, limiti agli affidamenti fra amministrazioni, tetto ai requisiti di fatturato, disciplina sul conflitto di interessi e procedura competitiva con negoziazione. Sono questi alcune delle novità principali contenute nella complessiva riforma delle direttive in materia di appalti pubblici e di concessioni avviata con le proposte (del 20 dicembre 2011) di quattro direttive: sugli appalti pubblici (che prenderà il posto della Direttiva 2004/18/Ce); sui settori speciali (che sostituirà la Direttiva 2004/17/Ce), sulle concessioni di lavori e di servizi e sulla reciprocità tra paesi della Ue e Paesi terzi. Delle diverse proposte è stato avviato l'iter nella forma della cosiddetta «co-decisione» fra Parla-

mento e Consiglio europeo, per arrivare a chiudere entro fine estate, massimo fine anno. Per quel che riguarda la direttiva settori «tradizionali» (oggi regolati dalla direttiva 2004/18) una prima novità attiene all'abolizione della distinzione tra servizi prioritari e non (vale a dire i servizi di cui agli allegati A e B); varranno le stesse regole per tutti gli appalti di servizi. Interessante è anche l'ampio ricorso all'autocertificazione: verranno richiesti i certificati originali solo all'aggiudicatario e non a tutti i soggetti che partecipano al bando; una rilevante novità se si pensa che oggi si chiedono documenti al 10% dei concorrenti, oltre all'aggiudicatario e al secondo classificato. Sulla stessa linea è anche la norma che vieta di richiedere un certificato già prodotto alla stessa amministrazione ed ancora valido, se presentato nei quattro anni precedenti. Si prevede che i singoli stati membri mettano on line le certificazioni e i docu-

menti di prova dei requisiti attraverso lo strumento «e-Certis» (registro on line dei certificati), alla stregua della Banca dati nazionale dei contratti pubblici. Vengono strette anche le maglie per gli affidamenti fra amministrazioni in presenza di controllo analogo; almeno il 90% dell'attività effettuata a favore dell'ente controllante o di altri enti da questo controllati; assenza di partecipazione privata. Per gli accordi fra amministrazioni se ne afferma la legittimità soltanto se: c'è «autentica cooperazione» tra le amministrazioni; se l'accordo risponde a un interesse pubblico; se le amministrazioni non sono presenti sul «mercato aperto» per più del 10% delle attività oggetto dell'accordo; se siano ammessi meri rimborsi spese; se non esista alcuna partecipazione privata nelle amministrazioni stipulanti l'accordo. Viene introdotta una disciplina del «conflitto di interessi», presente quando viene compromesso

l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni, con obbligo di comunicazione da parte del personale della p.a. dei casi di conflitto di interesse. Accogliendo le sollecitazioni della consultazione pubblica seguita al «Libro verde», si prevede che le stazioni appaltanti siano inviate a suddividere in lotti gli appalti pubblici di valore eguale o superiore alla soglia Ue e comunque non inferiori a 500 mila € per renderli accessibili alle Pmi e sono obbligate a motivare la non suddivisione. Dal punto di vista delle procedure di affidamento viene specificato che la procedura competitiva con negoziato, accanto al dialogo competitivo, può essere utilizzata per gli appalti di progettazione e costruzione (appalto integrato). Previsto anche il passaporto europeo per gli appalti pubblici rilasciato dalle stazioni appaltanti, che prova il rispetto delle condizioni di partecipazione in esso previste e non può essere contestato

da nessuna amministrazione, senza giustificazione (entro 2 anni dovrà essere fornito in formato elettronico). Per la fase di aggiudicazione si prevede innanzitutto la possibilità di inserire tra i criteri di aggiudicazione l'esperienza dello staff indicato per l'esecuzione del contratto. Per i requisiti di partecipazione (che possono essere solo tre: abilitazione professionale, capacità economica e capacità tecnica) nei servizi si prevede che fatturato minimo annuo non debba essere richiesto in misura maggiore del triplo del valore stimato dell'appalto, tranne casi di «rischi specifici connessi alla natura dei servizi», da motivare.

© Riproduzione riservata

Supplemento a cura
di SIMONETTA SCARANE
sscarane@class.it

Concessioni, in gara servizi da 5 mln

Procedure di gara trasparenti e concorrenziali anche per le concessioni di servizi, equiparate a quelle di lavori pubblici, se superano i 5 milioni di euro. È questa la principale novità contenuta nella proposta di direttiva ad hoc per il settore delle concessioni, che giunge al traguardo dopo almeno venti anni di discussioni a livello comunitario. L'obiettivo della proposta di nuova direttiva è quindi quello di disciplinare in maniera unitaria la materia delle concessioni di lavori pubblici e quella dei servizi che, invece, a tutt'oggi, non hanno regole se non quelle derivanti dal rispetto dei principi generali del Trattato. Nei diversi paesi dell'Unione europea sono infatti molto diverse le procedure di affidamento di queste concessioni, per cui appare come elemento di forte novità l'estensione alle concessioni di servizi della maggior parte delle norme che oggi previste per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici (di cui alle direttive 2004/17 e 18), nonché dall'applicazione di queste norme all'ambito dei servizi di pubblico interesse (acqua, energia, trasporti e servizi postali), con conseguente obbligo di pubblicazione dei bandi di affidamento dei contratti di concessione in caso di valore superiore ai cinque milioni di euro, anche se sono previsti obblighi di pubblicazione di avvisi di aggiudicazione anche per concessioni di servizi di valore compreso tra i 2,5 milioni e i 5 milioni di euro. Pertanto anche per le concessioni di servizi varranno, ad esempio, le norme sui requisiti di partecipazione alle procedure di affidamento che potranno riguardare soltanto le capacità economiche, finanziarie e tecniche, così come

dovranno essere obiettivi e correlati alla natura della concessione da affidare anche i criteri di valutazione delle offerte. Ancorché non siano previste precise procedure di gara, la proposta stabilisce alcuni paletti per la gestione della gara per garantire trasparenza e correttezza sia sostanziale, sia procedurale. La Disciplina sui termini per la partecipazione alle gare prevista per la concessione lavori viene estesa alle altre concessioni e lo stesso avviene per le norme sul subaffidamento e sui contratti aggiuntivi. Molto rilevante è anche la proposta di estendere a tutte le concessioni di servizi e di lavori affidate sia nei settori speciali, sia nei settori tradizionali, l'applicazione dei sistemi di qualificazione previsti dall'articolo 53 della attuale direttiva 2004/17 (cioè quelli istituiti dagli enti operanti nei settori speciali).

Più concorrenza per acqua e energia

Limitati a quattro anni gli accordi quadro, introduzione dell'innovation partnership, ampio ricorso alle gare elettroniche, alla semplificazione degli oneri documentali e all'accorpamento delle stazioni appaltanti. Sono queste alcune delle novità presenti nella nuova proposta di direttiva nei cosiddetti settori speciali (acqua, energia e trasporti) che sostituirà l'attuale direttiva 2004/17 che ha in parte fallito l'obiettivo di creare maggiore concorrenza in questi ambiti, a livello europeo.

La scelta della nuova direttiva è quella di implementare le garanzie concorrenziali, anche se tenendo sempre conto dell'esigenza di mantenere un certo grado di semplificazione e flessibilità delle procedure. Le soglie di applicazione della nuova direttiva sono articolate in tre fasce a seconda delle tipologie di contratti: 5 milioni di euro per i lavori,

400 mila euro per forniture, servizi e contratti di progettazione, un milione di euro per i contratti sociali e altri servizi specifici.

Si sceglie quindi di introdurre, nel corpus della disciplina per i settori speciali, istituti che sono proposti anche nella revisione della direttiva 2004/17, come la nuova procedura cosiddetta di innovation partnership, procedura speciale per lo sviluppo e l'acquisto successivo di prodotti e servizi innovativi in relazione alla quale i concorrenti sono tenuti a costruire un partenariato ad hoc per lo sviluppo di un prodotto o servizio innovativo. Previsto anche un ampio ricorso alle gare elettroniche, all'utilizzo del criterio di aggiudicazione del costo del ciclo di vita e del processo produttivo, alla semplificazione degli obblighi documentali per i partecipanti alle gare, alle agevolazioni per partecipare alle gare da parte delle pmi e infine al pagamento diretto dei subappaltatori. Viene poi limitata a quattro anni la durata degli accordi quadro che, invece, oggi, con la direttiva 18, non hanno limiti di durata.

Sono trasposte in questa proposta anche le regole previste dalla proposta sugli appalti tradizionali in merito ai cosiddetti «conflitti di interesse» e si prevedono forme di cooperazione tra enti pubblici anche di diversi stati e tra società affiliate ad un gruppo, nonché modalità di accorpamento delle stazioni appaltanti anche saltuarie. La proposta esenta inoltre dall'applicazione delle norme comunitarie tutti quegli affidamenti fra enti appaltanti che rispondano alle seguenti caratteristiche: controllo analogo, 90% dell'attività svolta a favore dell'autorità contraente controllante.

L'Authority calcola i costi standard dei lavori

Al via la determinazione dei costi standard dei lavori da parte dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Con la diffusione di un apposito documento di consultazione pubblica, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha avviato il complesso e delicato lavoro per la determinazione dei costi standard nei lavori pubblici. La necessità di mettere a punto tali costi deriva dal codice dei contratti pubblici il quale prevede che l'Osservatorio (presso l'Autorità presieduta da Sergio Santoro) determini annualmente i costi standard per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali (art. 7, comma 4, lett. b). Nel determinare i costi standardizzati il Codice prescrive che vada tenuto in considerazione il costo del lavoro, determinato dal ministero del lavoro e della previdenza sociale. Questo lavoro è essenziale sotto diversi aspetti sia per i progettisti, sia per le stazioni appaltanti (oltre che per le imprese di costruzioni); basti pensare che, ad esempio, l'art. 22, comma 1, del Regolamento di attuazione del Codice stabilisce che i costi standardizzati dell'Osservatorio debbano essere utilizzati per il calcolo sommario della spesa relativa

ai lavori oggetto dell'appalto e che, per orientarsi nella stima dei prezzi e nella loro valutazione, le stazioni appaltanti utilizzino i costi standardizzati determinati dall'Osservatorio, oltre agli elenchi prezzi del Genio civile, ai listini e ai prezziari di beni, lavori, servizi, normalmente in uso nel luogo di esecuzione del contratto. Si tratta quindi di un lavoro fondamentale anche sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica. Per questo complesso lavoro occorrerà definire una metodologia che consenta agevolmente e rapidamente l'espletamento delle attività con una cadenza molto ravvicinata, stante l'aggiornamento annuale. Scopo della consultazione pubblica lanciata su questo tema è quindi quello, innanzitutto, di definire le finalità e l'utilizzo dei costi standard ed il loro impatto sulle stazioni appaltanti e sulle imprese. Una volta valutato questo aspetto si procederà ad individuare l'elenco delle tipologie di opere e i parametri di riferimento oggetto di costo standard. Successivamente è altrettanto rilevante stabilire la metodologia per definire il costo standard e la relazione di quest'ultimo con i prezziari di riferimento.