

La direttiva 2014/24/UE. Tre i criteri per la valutazione: qualità, organizzazione, servizi

Appalti, no al prezzo più basso

Incentivata aggiudicazione con offerta più vantaggiosa

Pagina a cura
di ANDREA MASCOLINI

Possibile aggiudicare appalti a prezzo fisso; incentivata l'aggiudicazione dell'appalto con l'offerta economicamente più vantaggiosa sotto forma di rapporto prezzo/qualità; le offerte dovranno prendere in considerazione anche i costi derivanti dall'intero «ciclo di vita» del progetto; più flessibilità procedurale; meno limiti alla procedura negoziata; riforma della disciplina dell'avvalimento con sostituzione dell'impresa ausiliaria. Sono alcune delle novità previste nella direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici che abroga la direttiva 2004/18/Ce (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L94 del 28 marzo 2014) (si veda anche ItaliaOggi Sette del 31/3/2014).

Il recepimento. La direttiva entrerà in vigore il 18 aprile e quindi a partire da quella data gli stati membri avranno tempo fino al 18 aprile 2016 per completare il recepimento, modulando le modifiche a seconda che si tratti di disposizioni a recepimento obbligatorio o a recepimento facoltativo, per le quali spetta allo stato membro un'ampia discrezionalità attuativa. L'operazione sarà alquanto complessa in Italia dove esiste già un farraginoso e più volte modificato codice dei contratti pubblici (di recente, in parlamento si è parlato di una rivisitazione completa proprio in occasione del recepimento) e un ancora più articolato regolamento attuativo.

Le principali novità

- Digitalizzazione delle gare di appalto entro trenta mesi
- Autocertificazione dei requisiti di partecipazione alle gare di appalto pubblico
- Introdotto il documento di gara unico europeo con collegamenti alle banche dati dei singoli paesi
- Suddivisione in lotti dei grandi appalti con obbligo di motivazione quando si procede con maxi appalti
- Limitazione ai requisiti di fatturato: mai più del doppio
- Aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con riguardo al rapporto costo/qualità e al ciclo di vita dell'opera, con possibilità di individuare un prezzo fisso e invariabile
- Nel recepimento della direttiva appalti si potrà vietare l'aggiudicazione al solo prezzo più basso
- Più limiti all'avvalimento dei requisiti professionali e dei titoli di studio e dei requisiti economici
- Possibile il pagamento diretto dei subappaltatori
- Più flessibilità nelle procedure: introduzione del «partenariato per l'innovazione» e della procedura competitiva con negoziazione
- Maggiore spazio alle modifiche dei contratti senza necessità di nuova gara
- Introdotta regole per evitare i conflitti di interesse sulla singola gara
- Meno vincoli agli affidamenti in house
- Possibile l'inversione delle fasi di gara: prima la valutazione delle offerte poi la verifica delle cause di esclusione

Aggiudicazione dell'appalto. Una delle più rilevanti novità riguarda la disciplina della fase di aggiudicazione dell'appalto contenuta negli articoli 67 e 68 della direttiva, fino a oggi basata sulla dicotomia prezzo più basso-offerta economicamente più vantaggiosa e sulla equivalenza dei due criteri (tanto che i tentativi italiani di limitare l'uno a favore dell'altro sono stati anche oggetto di procedure di infrazione). Il testo finale del provvedimento fa saltare l'attuale equivalenza, esprimendo

un netto favore per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (Oepv). Si afferma, infatti, che «le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'aggiudicazione degli appalti sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa», che in pratica è l'unico criterio oggetto di disciplina dettagliata (si prevede un'unica e residuale eccezione per aggiudicare solo sul prezzo al comma 5 dell'articolo 67). L'offerta economicamente più vantaggiosa dovrà essere individuata sulla base del prezzo/

costo non in senso assoluto, ma come costo/efficacia. Potendo anche assumere le caratteristiche del miglior rapporto qualità/prezzo. Con queste indicazioni appare evidente il rafforzamento delle tecniche di analisi «multicriterio» e parallelamente l'esigenza di un rafforzamento delle capacità valutative delle amministrazioni, chiamate a esaminare offerte più complesse e articolate. Le offerte inoltre dovranno prendere in considerazione anche il cosiddetto «costo del ciclo di vita» dell'intervento e

ulteriori elementi attinenti agli aspetti ambientali e sociali connessi all'appalto. Tre i macro criteri per la valutazione: qualità (pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti ecc.); organizzazione (qualifiche ed esperienza del personale), servizi post vendita. Sarà inoltre possibile, in fase di recepimento, stabilire che il prezzo non possa essere utilizzato nell'Oepv con l'effetto di aggiudicare anche soltanto sulla base di elementi qualitativi, a prezzo fisso; si potrà inoltre stabilire che il criterio del prezzo più basso sia vietato, o limitato ad alcuni «tipi di appalto».

Avvalimento. Notevoli le modifiche anche per la disciplina dell'avvalimento, di cui peraltro la direttiva ribadisce il carattere di utilizzo generalizzato. Di particolare interesse è la previsione sui requisiti professionali e sui titoli di studio: si stabilisce che chi presta un requisito professionale (per esempio l'esperienza professionale), o un titolo di studio, deve poi anche svolgere la prestazione. Si ribadisce anche la legittimità dell'avvalimento interno ai raggruppamenti di concorrenti e si precisa che in caso di avvalimento sui requisiti economico-finanziari l'amministrazione possa chiedere la responsabilità solidale di entrambe le imprese (ausiliata e ausiliaria). Si prevede inoltre che la stazione appaltante imponga la sostituzione dell'impresa ausiliaria che non dimostri il possesso dei requisiti, o che incorra in una causa di esclusione, con un'altra impresa, senza quindi che scatti una esclusione automatica per carenza di requisiti.

© Riproduzione riservata

Obiettivo: ridurre i costi delle gare dell'80%

Digitalizzazione delle gare di appalto entro 30 mesi, autocertificazione dei requisiti di partecipazione alle gare di appalto pubblico, documento di gara unico europeo con collegamenti alle banche dati dei singoli paesi, suddivisione in lotti, limitazione ai requisiti di fatturato, pagamento diretto del subappaltatore. Sono alcune delle novità previste nella direttiva 2014/24/UE.

• Documento di gara unico europeo e la Banca dati per le verifiche dei requisiti. La direttiva punta molto sul tema, centrale anche in Italia, dello snellimento delle procedure di gara e della riduzione dei costi amministrativi per partecipare alle gare (l'obiettivo è ridurli dell'80%). In particolare si prevede la completa digitalizzazione delle procedure di appalto entro trenta mesi dall'entrata in vigore delle direttive, che serviranno alla messa a punto di uno standard comune a livello europeo. Dopo avere ribadito il principio generale, ormai consolidato nel nostro paese, della autocertificazione dei requisiti di gara, il legislatore sposta l'attenzione su di uno strumento attuativo ben preciso: il Documento di gara unico europeo (Dgue), che dovrà consentire di acquisire tutti i dati relativi al concorrente, rilevanti per la partecipazione alla gara. Si tratta, in altre parole, di arrivare allo stesso obiettivo perseguito dal codice dei contratti pubblici attraverso la Banca dati nazionale prevista dall'articolo 6-bis del codice dei contratti pubblici come sistema di accesso diretto, attraverso appositi collegamenti informatici, ai documenti che certificano il possesso dei requisiti di gara, sistema del tutto in linea con quanto previsto dalla direttiva al «considerando» n. 85. Nel documento unico si dovrà anche indicare l'Autorità che dispone dei documenti a comprova dei requisiti e, se esiste nel paese di origine una banca dati, anche l'indirizzo web del-

la banca dati, gli eventuali dati di individuazione e la dichiarazione con la quale si acconsente alla verifica dei dati. L'obiettivo della direttiva è però anche quello di rendere accessibili le banche dati anche dalle stazioni appaltanti di altri stati membri attraverso il portale «e-Certis» della Commissione europea.

• Suddivisione in lotti. Un'altra innovazione, soprattutto rispetto alla precedente direttiva, è quella concernente la suddivisione in lotti, vista come best practice per favorire le Pmi, anche se nell'iter del provvedimento si era partiti da un obbligo di suddivisione in lotti oltre i 500 mila euro, per poi arrivare a una facoltà di «lottizzazione» (una sorta di moral suasion), ma con obbligo di motivazione nella documentazione di gara se l'amministrazione non suddivide un mega appalto. Esattamente quanto previsto in Italia, dove si prevede l'obbligo di motivazione nella determina a contrarre

della mancata suddivisione in lotti e si chiede alle amministrazioni di comunicare all'Osservatorio dei contratti pubblici istituito presso l'Autorità di vigilanza la specificazione dell'eventuale suddivisione in lotti.

• Limiti a fatturato e pagamento diretto. Importante è poi la limitazione sui fatturati per favorire l'accesso alle gare delle piccole e medie imprese. In primo luogo è stata prevista una regola generale che impone alle stazioni appaltanti di non introdurre nei bandi soglie minime di fatturato sproporzionate rispetto al valore del contratto. In secondo luogo e nello specifico, la direttiva prevede che le stazioni appaltanti possano richiedere come requisito minimo per partecipare un fatturato non superiore al doppio dell'importo a base di gara. Prevista anche la possibilità di pagamento diretto del subappaltatore, ma il contraente principale potrà opporsi a pagamenti indebiti.