

**Guida operativa per l'utilizzo del criterio d'aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici di sola esecuzione**

*(CONVEGNO Roma, 10 giugno 2013)*

Saluto introduttivo di

**FABIO REFRIGERI**

(Assessore Infrastrutture, Politiche abitative e Ambiente Regione Lazio – Consiglio Direttivo ITACA)

Desidero innanzitutto porre un saluto a tutti i partecipanti al convegno anche a nome dell'assessore Ugo Cavallera di Regione Piemonte, Presidente di ITACA, che, per sopraggiunti impegni istituzionali, non ha potuto purtroppo essere presente oggi.

Il convegno odierno, organizzato da ITACA, con la collaborazione di SITEB ed ANCE, a cui va il nostro sentito ringraziamento, si inquadra tra le attività informative che l'Istituto di norma promuove con le Regioni, in questo caso con Regione Lazio e Regione Toscana per la presentazione della *“Guida operativa per l'utilizzo del criterio d'aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici di sola esecuzione”*.

Le linee guida, elaborate da uno specifico gruppo di lavoro interregionale coordinato proprio dalla Regione Toscana, sono state approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome lo scorso 24 gennaio ed hanno avuto, desidero sottolinearlo, nell'ambito della loro istruttoria tecnica, il contributo qualificato e la condivisione da parte delle organizzazioni delle imprese, dei sindacati e dei professionisti che hanno partecipato operativamente al nostro tavolo.

L'attività del nostro Istituto si rivolge prevalentemente al settore degli appalti pubblici su cui è tenuto, quale organo tecnico della Conferenza delle Regioni, a supportare il sistema regionale nella elaborazione di documenti e proposte, anche al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e favorire un qualificato supporto operativo alle autonomie locali.

Nell'esaminare il contesto in cui ci troviamo, non possiamo non rilevare la grave crisi che sta attanagliando il nostro Paese con effetti negativi su tutti i settori e pesanti conseguenze sia per gli investimenti e la tenuta della spesa pubblica sia per le imprese e l'occupazione.

La recente iniziativa di sbloccare i pagamenti alle imprese da parte della Pubblica Amministrazione, fornisce una tardiva e doverosa risposta all'attività soprattutto delle piccole e medio imprese, che rappresentano la spina dorsale della nostra economia.

E' importante che tale azione sia immediatamente sorretta da altre misure di riforme economiche e istituzionali che mettano al centro la concorrenza, l'innovazione, la sostenibilità ambientale, ed attivando una forte e mirata revisione della spesa pubblica.

Il contenimento della spesa va attuato anche e soprattutto attraverso maggiore efficienza e trasparenza nell'approvvigionamento di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione, con eliminazione di ogni spreco. Gli appalti pubblici in Italia pesano infatti per circa 130 miliardi di euro sull'intera spesa pubblica pari a 800 miliardi di euro.

A tal fine è necessario un concreto supporto alle amministrazioni aggiudicatrici nel dotarle di ogni utile strumento per gestire adeguatamente la loro attività di negoziazione onde favorire un reale processo di razionalizzazione e qualificazione della domanda.

La guida che sarà presentata oggi rappresenta quindi proprio un'iniziativa atta a favorire il diffondersi di *buone pratiche* a supporto dell'attività di tutti gli operatori in un mercato, quale quello appunto degli appalti pubblici, investito in questi ultimi anni, tra l'altro, da una copiosa attività normativa che non ha certo facilitato il lavoro degli operatori del settore.

Da considerare inoltre che siamo alla vigilia dell'approvazione delle tre proposte di direttive europee in materia di appalti pubblici, nei settori ordinari e speciali, e in quello delle concessioni, presentate dalla Commissione europea e su cui stiamo seguendo l'iter istruttorio collaborando attivamente al tavolo tecnico costituito presso il Dipartimento delle Politiche Comunitarie.

Il quadro legislativo quindi, ancora in piena evoluzione, non aiuta certo l'operato delle stazioni appaltanti soggette peraltro ad una riforma organizzativa di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi.

Mi riferisco, in particolare, alle disposizioni normative che hanno cancellato di fatto, a partire dal 1 aprile scorso, il sistema degli approvvigionamenti pubblici per i Comuni sotto a 5.000 abitanti, al fine di garantire la riduzione dell'elevata frammentazione del sistema degli appalti pubblici con la concentrazione delle relative procedure, pensando così di ridurre costi di gestione e ottenere risparmi di spesa.

A riguardo ITACA ha realizzato uno specifico rapporto sullo stato di attuazione delle centrali di committenza per appalti dei piccoli comuni, approvato lo scorso 10 aprile dalla Commissione infrastrutture, trasporti e governo del territorio della Conferenza delle Regioni. Il dato che emergeva è allarmante: risulta infatti che la gran parte delle amministrazioni non si era ancora attivata per la costituzione delle previste centrali di committenza, costituite nell'ambito delle unioni dei comuni per la gestione associata degli appalti o tramite apposito accordo consortile.

Il rischio è quello di un forte rallentamento dei piccoli appalti che rappresentano il mercato delle piccole e medie imprese, anche se è comunque prevista l'alternativa di svolgere acquisti per mezzo del mercato elettronico o su strumenti elettronici gestiti da altre centrali di committenza, come quelle messe a disposizione dalle stesse Regioni. Ma ciò vale solo per servizi e forniture e non per i lavori pubblici.

In questi giorni è in corso di approvazione la norma che differisce al 31 dicembre 2013 l'entrata in vigore della centrale unica di committenza, facendo salvi tutti i bandi già pubblicati, annullando quindi anche le sanzioni per i comuni che non si sono adeguati al 31 marzo 2013. Nel valutare positivamente lo slittamento di tale obbligo è giusto però anche chiedersi se non era il caso piuttosto di dare indirizzi e supporto alle stazioni appaltanti per attuare pienamente il disposto legislativo, visto anche che la norma era già stata prorogata di un anno.

La presentazione oggi delle linee guida per l'offerta economicamente più vantaggiosa ci sollecita a segnalare che la Conferenza delle Regioni ha di recente anche approvato altre due linee guida realizzate da ITACA decisamente importanti per la qualificazione dell'attività quotidiana dei tecnici delle stazioni appaltanti:

1. *Linee guida per la redazione di studi di fattibilità*, con coordinamento di Regione Piemonte, con l'obiettivo di mettere a factor comune le esperienze maturate a livello regionale che, già oggi, pur in assenza di un obbligo normativo, utilizzano lo studio di fattibilità quale strumento di selezione dei progetti di opere pubbliche per interventi ai quali si richiede un contributo regionale;
2. *Guida operativa sulla pubblicità e trasparenza degli appalti*, attività coordinata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con lo scopo di fornire una ricognizione puntuale di tutte le norme intervenute in materia con relativi adempimenti, che hanno determinato un aumento esponenziale degli obblighi di pubblicità per le stazioni appaltanti, producendo così un quadro non coordinato e con inevitabili sovrapposizioni. Se è giusto alzare il livello di trasparenza dell'azione amministrativa, questa non può essere perseguita con la moltiplicazione e spesso duplicazione degli adempimenti che producono inevitabilmente un appesantimento delle procedure amministrative con ricadute negative sui tempi e i costi effettivi.

Quanto al tema posto con l'iniziativa di oggi, fermo restando che nel merito i relatori che mi seguiranno sapranno fornire una disamina tecnica qualificata e puntuale della procedura, va rilevato che il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, da un lato, rappresenta, rispetto al prezzo più basso, sicuramente uno strumento utile e moderno, che consente alle stazioni appaltanti di rispondere meglio ai bisogni espressi dagli operatori economici su esigenze di tipo economico, ambientale, sociale, di contrasto alla criminalità organizzata e al lavoro nero.

Dall'altro lato, va considerata la maggiore capacità tecnica richiesta alle amministrazioni nella gestione delle procedure, caratterizzate, di solito, da maggiori e più articolate professionalità tecniche, senza dimenticare la dilatazione dei tempi di conclusione dei procedimenti ed il rischio di alimentare contenziosi.

Le direttive comunitarie valutano positivamente il criterio, purché siano rispettate alcune regole procedurali e sostanziali. La nostra normativa nazionale ha tradotto con regole rigorose e di dettaglio le relative modalità di svolgimento, con timore che tale procedura potesse creare insidie per la trasparenza e la stessa correttezza delle procedure.

Occorre infine non dimenticare che in una procedura ad evidenza pubblica la fase della scelta della migliore offerta è sempre preceduta da una fase altrettanto essenziale, quella della qualificazione degli operatori economici che possono presentare la loro offerta.

In questa fase il vaglio che le amministrazioni compiono attiene alla legittimazione dei diversi concorrenti ad incassare denaro pubblico, dovendo accertare che gli stessi, oltre al rispetto delle regole generali della corretta impresa, quali la regolarità tributaria, la regolarità contributiva, l'assenza di peculiari reati in capo agli amministratori, l'assenza di infiltrazioni di tipo mafioso, siano in possesso dei requisiti di capacità professionale, tecnico-organizzativa ed economico-finanziaria per poter affrontare la commessa.

Per quanto attiene ai lavori, nel nostro ordinamento, tali requisiti sono disciplinati dal regolamento del Codice ed accertati da una Società organismo di attestazione (SOA).

Per i servizi e le forniture sono invece le stazioni appaltanti che di volta in volta sono tenute con il bando a definire il sistema di qualificazione coerentemente con la prestazione o fornitura richiesta.

Forse è arrivato anche il momento di chiederci se la forte richiesta da parte delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali della scelta del criterio della offerta economicamente più vantaggiosa a scapito di quello della offerta di solo prezzo non sia anche conseguenza della scarsa attenzione che viene riservata alla qualificazione degli operatori economici, cioè alla fase che precede quella della presentazione della offerta.

Forse sono proprio le carenze delle stazioni appaltanti nella definizione del sistema di qualificazione degli operatori nel caso dei "servizi" e delle "forniture" ed i limiti del sistema di attestazione SOA nel caso dei "lavori" le ragioni che ci spingono a dare una importanza per alcuni aspetti sovradimensionata al tema della offerta economica.

Da qui dunque un tema che potrebbe vedere un impegno di ITACA in continuità e ad integrazione delle linee guida che oggi vengono presentate, quello appunto della qualificazione degli operatori economici.

Dopo un decennio abbondante di applicazione del sistema unico nazionale affidato a società di diritto privato per la qualificazione nei lavori pubblici forse è arrivato il momento per aprire una puntuale riflessione sui pregi e sui difetti di questo sistema. Riflessione che comunque andrebbe associata ad un puntuale approfondimento sulla definizione e gestione della fase di qualificazione degli operatori economici per tutti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Di questa esigenza come Regione Lazio ci faremo carico sul tavolo di Itaca proponendo a partire dal prossimo Consiglio Direttivo un impegno specifico per la definizione di linee guida per la fase di qualificazione degli operatori economici.

Un grazie a tutti e buon lavoro.