



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 11/26/CR11a/C11

DOCUMENTO DELLE REGIONI SUL PROCESSO DI CONSULTAZIONE COMUNITARIO SUL “LIBRO VERDE SULLA MODERNIZZAZIONE DELLA POLITICA DELL’UE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI. PER UNA MAGGIORE EFFICIENZA DEL MERCATO EUROPEO DEGLI APPALTI

La Commissione europea ha lanciato il 27 gennaio u.s., attraverso la pubblicazione di un apposito Libro verde, un ampio processo di consultazione delle parti interessate, in vista della futura riforma della politica UE in materia di appalti pubblici, attualmente disciplinata dalle direttive 2004/18/CE (cd. “direttiva classica”) e 2004/17/CE (cd. “settori speciali” dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali).

Il processo di consultazione dedica ampio spazio a tematiche che incidono direttamente sul sistema delle PMI, quali l’esigenza di creare un mercato europeo degli appalti più accessibile per tale target di impresa, anche attraverso la formalizzazione legislativa di meccanismi attualmente riservati all’ambito della cd. “buona pratica”, l’adozione di procedure d’appalto semplificate per le amministrazioni aggiudicatrici più piccole, la possibilità di ricorrere da parte delle stazioni appaltanti ad una maggiore attività negoziale con gli operatori, i riflessi dell’aggregazione della domanda, attraverso i meccanismi consentiti dall’ordinamento quali i contratti quadro e le centrali di committenza sull’accesso delle PMI al mercato degli appalti, l’opportunità di prescindere dal collegamento tra oggetto dell’appalto e requisiti imposti dall’Amministrazione aggiudicatrice per corrispondere alle nuove sfide lanciate dalla strategia Europa 2020, e gli eventuali riflessi sul sistema delle PMI di una revisione di questo tipo dei criteri di selezione.

In considerazione delle tematiche trattate, il processo attivato dalla Commissione europea si ritiene il momento più appropriato per coordinare e formalizzare gli spunti e le riflessioni formulate dalle Regioni nel corso dell’intenso dibattito che si è svolto nel corso del 2010 e in questo primo scorcio del 2011 sia a livello nazionale che comunitario, in occasione dei lavori istruttori sul testo di legge di iniziativa parlamentare Statuto delle Imprese e della revisione appena approvata dello Small Business Act per l’Europa. Per questo motivo il documento qui allegato recupera e approfondisce le osservazioni avanzate dalle Regioni nei documenti approvati dalla Conferenza delle Regioni in data 18/11/2010 al termine dell’istruttoria sui due atti suddetti, con specifico riguardo alla tematica dell’accesso delle PMI al mercato degli appalti.

Rispetto al documento merita evidenziare alcuni importanti aspetti sia di contenuto che di approccio metodologico seguito per la sua predisposizione.

In relazione agli aspetti di contenuto, le risposte ai quesiti si concentrano in sintesi attorno alle seguenti direttrici fondamentali:

- esigenza di dare copertura normativa, nella futura disciplina sugli appalti, a “misure di discriminazione positiva per le PMI”, a tutt’oggi riservate all’ambito della “buona pratica”,

pur senza rendere obbligatorie tali misure il cui utilizzo si ritiene debba rimanere prerogativa della discrezionalità delle Amministrazioni aggiudicatrici;

- snellimento e semplificazione delle procedure di appalto, attivate da parte di amministrazioni aggiudicatrici più piccole, per importi al di sotto della soglia comunitaria che andrebbe chiaramente definita e opportunamente rialzata rispetto al limite attualmente vigente;
- utilizzo, per le gare di piccole importo di cui al punto precedente, della procedura negoziata previa pubblicazione di bando di gara, non escludendo la possibilità di procedure negoziate senza pubblicazione di bando di gara, tramite inviti diretti delle imprese piccole e medie, sulla base peraltro di meccanismi sufficienti a garantire una piena concorrenzialità e la parità di trattamento e non discriminazione tra le imprese;
- ridimensionamento del criterio del massimo ribasso per un maggiore ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, privilegiando tra i criteri di selezione la capacità delle imprese di aggregarsi per la realizzazione di progetti comuni;

Dalla sintesi delle suddette linee direttrici emerge che la questione prioritaria su cui il documento ritiene vada fatta definitivamente chiarezza è il problema dell'accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici in relazione a quello che è a tutt'oggi il contesto privilegiato in cui si muovono: i mercati locali.

In tale ambito la revisione della normativa comunitaria sugli appalti coglierà nel segno se saprà affrontare con chiarezza i molteplici problemi che si registrano nel rapporto tra le imprese di piccole e medie dimensioni e le stazioni appaltanti più piccole, predisponendo gli strumenti idonei per favorire l'accesso delle prime alle gare pubbliche e mettendo a disposizione delle seconde i meccanismi appropriati per corrispondere ad adempimenti sproporzionati alle loro risorse e competenze.

Rispetto all'approccio metodologico seguito per la predisposizione del documento allegato, si è adottato il metodo della previa concertazione delle associazioni di categoria, recependo in toto le indicazioni derivanti dallo Small Business Act per l'Europa del 2008, che invitava ad effettuare un "test PMI" su tutti gli atti aventi riflessi sul sistema delle PMI, metodo rafforzato dalla revisione dello SBA approvata lo scorso 23 febbraio, che esorta gli Stati membri a coinvolgere in prima persona le parti interessate al momento di definire politiche e strategie aventi una ricaduta sulle PMI, tenendo anche conto della diversa natura delle imprese stesse in termini dimensionali.

Nel dar voce alle istanze degli "stakeholder", per talune tematiche si è registrata una differente percezione dei problemi che le imprese hanno nell'accesso agli appalti pubblici, in relazione alla diversa dimensione delle stesse. In ragione di ciò il documento non ha potuto ricondurre ad unità posizioni contrastanti riguardanti in particolare le tematiche del subappalto e delle centrali di committenza.

Roma, 24 marzo 2011

Si precisa che le domande selezionate e le relative risposte sono riportate con la numerazione corrispondente a quella presente nel Libro verde.

2.1. Modernizzare le procedure

19. Sareste favorevoli a consentire un maggior grado di negoziazione nelle procedure degli appalti pubblici e/o a generalizzare l'utilizzo della procedura negoziata previa pubblicazione?

Si ritiene che in linea di massima l'impiego di un maggior grado di flessibilità e di negoziazione nelle procedure di gara possa favorire l'accesso delle PMI agli appalti pubblici e soprattutto ne possa evidenziare i punti di forza: la migliore qualità del servizio offerto in rapporto alle richieste della P.A., la capacità di captare in anticipo i fabbisogni delle stazioni appaltanti e la maggiore flessibilità e rapidità nel corrispondere a tali esigenze, anche attraverso soluzioni su misura e personalizzate, grazie alla possibilità di instaurare contatti più stretti con le amministrazioni aggiudicatrici; la maggiore accessibilità, anche per la soluzione di eventuali controversie; la struttura di gestione e di comunicazione più semplice, che ne facilita l'interazione con l'ente appaltante; la prossimità che ne agevola la comunicazione e i rapporti face to face e garantisce una più ampia conoscenza del contesto locale di riferimento e delle esigenze specifiche del cliente.

Peraltro l'opzione di una maggiore flessibilità va ponderata da un lato con la previsione di meccanismi che assicurino le dovute garanzie di trasparenza e dall'altro con l'esigenza di un'adeguata normazione di principi, in sede europea o ad opera dello stato membro, che garantiscano procedure eque e non discriminatorie, tali da non rendere eccessivamente discrezionali le scelte relative ai possibili contraenti da parte del responsabile di procedimento.

Si ritiene, infatti, che l'utilizzo generalizzato di procedure negoziate possa, se non inquadrato in un contesto chiaro e definito di principi, limitare i benefici in termini di accesso al mercato da parte delle PMI, potendo tali procedure, se non normate efficacemente, prestarsi a utilizzi non trasparenti e discriminatori, determinando distorsioni nella concorrenza e in ultima analisi un danno anche alle stesse PMI.

Si esprime invece parere negativo su possibili ipotesi di "negoziato dell'offerta" che nel nostro Paese si è concretizzata di norma in una richiesta di ulteriori ribassi in gare già al massimo ribasso, o comunque in un uso preferenziale della discrezionalità.

Discorso a parte merita la problematica qualora ricorrano i presupposti per il dialogo competitivo oppure nei grandi programmi di urbanistica contrattata.

20. Quanto alla seconda possibilità, ritenete che questa dovrebbe essere concessa per tutti i tipi di appalti/tutti i tipi di amministrazioni aggiudicatrici o soltanto a determinate condizioni?

Si ritiene opportuno consentire un maggior grado di negoziazione senza tuttavia generalizzarla, subordinandone l'utilizzo a determinate condizioni:

- appalti inferiori a certe soglie (non oltre 1 milione di €) oppure in caso di progetti di ampia scala, con particolare riferimento a quelli da realizzare mediante partenariati pubblico-privati;
- previa definizione di elenchi di operatori economici;
- previa definizione dei requisiti e delle capacità tecnico-professionali ed economico-finanziarie necessarie.

Occorre comunque ricordare che, in ogni caso, tramite l'utilizzo degli strumenti messi già oggi a disposizione dal legislatore, quali il Sistema Dinamico di Acquisto e Mercato Elettronico, è

possibile per una stazione appaltante (ad es. un'amministrazione regionale) procedere all'abilitazione, in base a criteri quali capacità tecnico-professionali ed economico-finanziarie, di più fornitori, che poi risponderanno a singoli bandi, anche per importi sotto la soglia comunitaria, che possono essere pubblicati anche da altre amministrazioni (ad esempio singoli comuni).

21. Siete d'accordo nel ritenere che l'uso generalizzato della procedura negoziata potrebbe comportare alcuni rischi di abusi/discriminazioni? Oltre alle garanzie già previste dalle direttive per la procedura negoziata, riterreste necessario aggiungere altri strumenti per tutelare i principi di trasparenza e di non-discriminazione così da compensare il più alto livello di discrezionalità? In caso affermativo, quali potrebbero essere questi strumenti supplementari di tutela?

Si ritiene che i possibili vantaggi conseguenti ad una maggiore flessibilità ed alla potenziale semplificazione della procedura negoziata possano accompagnarsi al rischio di talune decisioni eccessivamente soggettive derivanti dalla più ampia discrezionalità di cui godono le amministrazioni aggiudicatrici nella scelta dei contraenti.

Al fine di circoscrivere tale possibilità e a tutela di coloro che, nell'ambito delle stazioni appaltanti, svolgono la funzione di responsabile unico di procedimento, si ritiene che vadano approntate sia a livello di normazione UE che a livello di normativa statale di recepimento tutte le misure per garantire che i criteri di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica e professionale siano equi e "proporzionati" rispetto all'oggetto dell'appalto (vedi successivo quesito n. 51) e che i criteri di aggiudicazione siano chiari, oggettivi e soprattutto misurabili, attraverso la definizione di indicatori quantificati.

Questo ultimo punto è peraltro una delle criticità messe in luce più di frequente da tutte le imprese, incluse quelle di medie e grandi dimensioni, intervistate per l'indagine "Evaluation of SME's access to public procurement markets in the EU", Final Report del settembre 2010.

Per quanto attiene agli abusi, ulteriori garanzie oltre a quelle previste potrebbero riguardare il controllo concreto e costante delle procedure inerenti l'esecuzione degli appalti, ivi inclusi i subappalti e il cottimo, la cui percentuale obbligatoria viene spesso superata. Potrebbe essere ipotizzabile rafforzare l'utilizzo delle tecnologie informative a supporto della trasparenza dei procedimenti, con particolare riguardo all'obbligo di pubblicazione delle procedure di gara e degli esiti su appositi portali telematici (nazionale e regionali).

23. Sareste favorevoli ad un approccio più flessibile all'organizzazione e alla sequenza dell'esame dei criteri di selezione e di aggiudicazione, nell'ambito della procedura di appalto? In caso affermativo, ritenete possibile esaminare i criteri di aggiudicazione prima dei criteri di selezione?

La risposta è affermativa. A tal proposito si segnala che la normativa italiana vigente prevede già l'applicazione di tali procedure flessibili (per es. la verifica puntuale dei requisiti solo nei confronti dei potenziali aggiudicatari).

Risposta collegata a quesito e risposta n. 49.

2.2. Strumenti specifici per amministrazioni aggiudicatrici più piccole

27. Ritenete che il regime integrale degli appalti pubblici sia adeguato o al contrario inadatto alle esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici più piccole? Motivate la vostra risposta.

L'attuale regime integrale degli appalti pubblici da un lato risulta non idoneo a corrispondere alle esigenze delle amministrazioni più piccole, dall'altro comporta adempimenti ingiustificati a cui le stesse stazioni appaltanti non riescono ad ottemperare .

La sproporzionalità tra oneri amministrativi e carichi procedurali imposti dalla normativa comunitaria e tarature e competenze tecnico-giuridiche del personale in servizio presso le stazioni appaltanti comportano la notevole difficoltà di far fronte tempestivamente alle esigenze insopprimibili e periodiche del loro approvvigionamento di lavori, beni e servizi, a discapito delle comunità che esse rappresentano. Tale situazione potrebbe generare, di fatto, l'adozione di prassi irrituali e, come tali, potenzialmente lesive della libera concorrenza fra gli operatori economici, con riflessi negativi anche sulle successive procedure di esecuzione degli appalti, compresi i pagamenti a favore delle imprese aggiudicatrici, problema evidenziato anche nel contesto dello Small Business Act.

Si ritengono necessarie azioni di sostegno e formazione per le stazioni appaltanti più piccole, anche con l'individuazione di centrali, a livello regionale o statale, per l'assistenza nella predisposizione e espletamento delle procedure.

Inoltre si richiamano, evidenziandone l'efficacia, gli strumenti già previsti dal legislatore, che consentono di predisporre procedure aperte di scelta del/i contraenti a livello nazionale o regionale sulla cui base permettere alle singole amministrazioni più piccole di effettuare acquisti diretti (come nel caso del Mercato elettronico) ovvero svolgere proprie procedure di gara semplificate.

Tale processo garantisce alle amministrazioni più piccole di ottenere tutti i benefici derivanti da procedure che favoriscono l'ampia partecipazione, non gravandole di obblighi e/o procedure difficilmente gestibili a livello "locale". Come più avanti specificato, l'introduzione di buone pratiche favorisce la partecipazione delle PMI a tali procedure, garantendo trasparenza e concorrenza.

28. In caso affermativo, sareste favorevoli ad un regime di appalti semplificato per le aggiudicazioni di appalti di valore relativamente ridotto da parte di amministrazioni aggiudicatrici locali e regionali? Secondo voi, quali dovrebbero essere le caratteristiche di un simile regime semplificato?

Innanzitutto appare opportuno evidenziare che la realtà regionale differisce molto dalla realtà locale delle pubbliche amministrazioni soprattutto in termini di volumi di spesa gestita (le regioni gestiscono la spesa sanitaria) e, di conseguenza, in termini di impatto delle proprie procedure di acquisto.

Si ritiene più che necessario pervenire alla definizione di un regime ad hoc semplificato per le amministrazioni aggiudicatrici in ambito locale.

Questa esigenza ha alimentato un intenso dibattito nazionale nell'ambito dell'iter parlamentare di predisposizione del ddl Statuto delle Imprese che rappresenta il contesto normativo di riferimento per garantire la piena applicazione dello Small Business Act in Italia.

Il ddl propone apposite misure per amministrazioni comunali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per importi inferiori alle soglie stabilite dalla UE, che potrebbero essere replicate anche per importi superiori se le soglie venissero modificate.

Inoltre la stessa esigenza ha rappresentato l'obiettivo di alcuni interventi legislativi regionali, prima tra tutte la legge regionale n. 27 del 2003 della Regione Veneto che si è tradizionalmente interessata alle esigenze delle amministrazioni più piccole, in relazione alla composizione demografica del suo territorio regionale.

In attuazione di tale legge si è dato il via ad un ampio corpus di atti provvedimenti di varia tipologia, schemi di bando tipo, schemi di contratto tipo, prezzari regionali delle opere pubbliche, ecc. ecc. L'intento del Legislatore regionale è stato proprio quindi quello di intervenire a fare chiarezza nel composito quadro giuridico delle norme di settore, perseguendo una semplificazione dei principi procedurali e una riduzione degli oneri amministrativi.

La presente tematica è strettamente connessa con quella rappresentata nel quesito successivo e riguarda l'esigenza imprescindibile di individuare con chiarezza la soglia al di sotto della quale non si applicano le direttive comunitarie.

Merita infatti osservare in questa sede che le micro, piccole e medie imprese operano in un mercato essenzialmente locale: pertanto da un lato la tutela dei mercati “locali” dei lavori pubblici, in primo luogo, coincide con la tutela del sistema delle PMI, dall’altro l’interlocazione privilegiata con il tessuto produttivo locale introduce benefici concreti nell’azione amministrativa e del governo del territorio nel incrementare l’efficienza degli apparati e efficacia degli investimenti.

In conseguenza di ciò, e in analogia con quanto realizzato con alcune best practice regionali, si potrebbe delineare un regime di appalti semplificato per le amministrazioni aggiudicatrici regionali e locali, aventi le seguenti caratteristiche:

- soglie di valore omogenee per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di ambito regionale, da ricavarsi entro la soglia comunitaria che andrebbe, per l’effetto, rialzata (1 milione di €);
- semplificazione della modulistica per gli atti di gara;
- pubblicità legale più ridotta, rispetto all’ambito nazionale e sovranazionale;
- minori termini di durata di tale pubblicità;
- possibilità di avvalersi di elenchi di operatori per lavori, servizi e forniture con obbligo di aggiornamento solo annuale;
- utilizzo più frequente e standardizzato delle procedure negoziate previa pubblicazione di bando di gara, non escludendo la possibilità di procedure senza pubblicazione di bando, tramite inviti diretti e discrezionali delle aziende locali piccole e medie. Tali gare dovrebbero essere svolte tra un numero limitato di imprese, ma comunque sufficiente a garantire una piena concorrenzialità, individuando adeguati strumenti per l’esclusione delle offerte anomale, che per le considerazioni di cui sopra dovrebbero essere “automatici”. Per i criteri da utilizzare nelle procedure ristrette e negoziate vedere risposta a quesito successivo.

La semplificazione dovrebbe essere legata, inoltre, al rafforzamento del ruolo delle centrali di committenza che, grazie agli strumenti messi a disposizione del legislatore, possono abilitare più fornitori a contrattare con le realtà locali più piccole, nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza, sgravando le amministrazioni locali dei relativi oneri con innumerevoli vantaggi a livello di economicità e qualità delle forniture. Esempio concreto di tale impostazione è l’organizzazione degli acquisti nella Regione Emilia-Romagna, introdotta con la legge regionale n. 11 del 2004.

Maggiore certezza giuridica per gli appalti di valore inferiore alle soglie previste dalle direttive

29. Ritenete che la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, alla luce delle spiegazioni fornite dalla comunicazione interpretativa della Commissione, offra sufficiente certezza giuridica per aggiudicare appalti di valore inferiore alle soglie previste dalle direttive? O ritenete invece necessario fornire ulteriori orientamenti, ad esempio in merito all’eventuale esistenza di un interesse transfrontaliero, o adottare altre iniziative a livello UE? Su quali punti ritenete che ciò sia pertinente o necessario?

Rispetto all’attuale contesto normativo delle fonti del diritto comunitario in materia di appalti, si ritiene che in linea di principio le spiegazioni fornite dalla comunicazione interpretativa della Commissione UE del 1° agosto 2006 siano idonee ad offrire sufficiente certezza giuridica per aggiudicare gli appalti sotto soglia comunitaria (per i problemi attinenti la fissazione della soglia si fa riferimento alla risposta precedente).

Peraltro ai principi di detta comunicazione si fa riferimento per costante giurisprudenza anche ogni qualvolta la stazione appaltante, in procedure negoziate o ristrette sopra soglia, intende ricorrere ad una limitazione del numero di candidati invitati a presentare un’offerta.

La suddetta comunicazione in questi casi dispone la facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di limitare il numero di candidati da invitare a un livello adeguato, a condizione di farlo in modo

trasparente e non discriminatorio e applicando criteri oggettivi, quali l'esperienza dei candidati nel settore in questione, le dimensioni e l'infrastruttura delle loro attività, la loro capacità tecnica e professionale o altri fattori, come l'estrazione a sorte, sia come unico meccanismo di selezione, sia in combinazione con altri criteri. In ogni caso, il numero dei candidati iscritti sull'elenco ristretto deve rispondere alla necessità di garantire una sufficiente concorrenza.

Al fine di favorire la partecipazione delle PMI alle gare pubbliche si potrebbe prevedere la possibilità di introdurre tra i criteri anche quello della dimensione di impresa, eventualmente in termine di numero minimo di inviti da riservare a imprese di micro e piccole dimensioni.

2.4. Strumenti adeguati per l'aggregazione della domanda e gli appalti comuni

34. In generale siete favorevoli ad una più forte aggregazione della domanda e ad un maggiore ricorso agli appalti comuni? Secondo voi, quali sono i benefici e/o gli svantaggi?

Si ritiene che la definizione di adeguati strumenti a livello comunitario per aggregare la domanda, specie al fine di pervenire a procedure comuni per appalti transfrontalieri e appalti innovativi, sia di estrema attualità e sia una delle tematiche da affrontare in occasione della revisione della normativa sugli appalti. La centralizzazione degli acquisti (effettuata anche tramite l'aggregazione della domanda) ha comportato in questi ultimi anni innumerevoli benefici, sia a livello nazionale che regionale, con particolare riferimento alla diminuzione dei costi di acquisto, alla semplificazione amministrativa e procedurale per le amministrazioni coinvolte.

Nello specifico la centrale di committenza, inserendosi nell'ambito dei c.d. moduli organizzativi di gestione della contrattualistica della pubblica amministrazione, può svolgere la funzione di stazione appaltante per conto degli enti appartenenti ad un ambito territoriale, ad es. provinciale, con tutti i benefici che i piccoli Comuni, che vi possono aderire su base volontaria, possono trarne, in quanto sprovvisti di strutture adeguate a gestire le procedure di gare e talvolta l'esecuzione del successivo contratto.

In taluni casi eccezionali tale organismo potrebbe poi rispondere al fabbisogno di supporto e/o assistenza tecnica, nelle fasi di gestione delle procedure di gara fino all'aggiudicazione, degli enti territoriali minori coinvolti, in ragione delle particolari condizioni locali, nell'avvio di particolari operazioni complesse, ad es. in "project financing".

Sul versante delle Amministrazioni pubbliche si osserva in generale, rispetto a tali strumenti, una non ancora diffusa applicazione pratica, al di là della generica previsione normativa, e pertanto si ritiene auspicabile, data la valenza e l'utilità che tali strumenti garantiscono, la predisposizione di strumenti, sia di approfondimento conoscitivo che operativi, in grado di supportare le Amministrazioni nell'iter previsto, con specifico riferimento agli approvvigionamenti volti alla fornitura di specifiche categorie di prodotti di largo consumo privi di caratteristiche di alta specializzazione.

Quanto ai possibili effetti dell'impiego di tali meccanismi sul sistema delle PMI, essi vengono percepiti come potenziale motivo di discriminazione nell'accesso agli appalti pubblici da parte delle imprese di minori dimensioni, a causa della complessità delle procedure e delle condizioni di partecipazione: la percezione non è tuttavia uniforme se relazionata alla dimensione di impresa.

Esperienze in essere, come quella dell'Agenzia Intercent-ER, Agenzia di sviluppo dei mercati telematici della Regione Emilia-Romagna, dimostrano però che, adottando le indicazioni contenute nel Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici, è possibile evitare tali rischi. Nel periodo 2005 – 2010, l'Agenzia Intercent-ER ha infatti aggiudicato i propri appalti soprattutto alle PMI (circa il 70%).

Potrebbe essere utile, quindi, una maggior diffusione delle indicazioni contenute nel Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici, unita a forme di premialità quando i concorrenti siano PMI in rete o comunque in forme di aggregazione sia tra loro

che con una impresa principale, introducendo la possibilità di indicare già al momento della presentazione i lotti o le attività assegnabili a PMI.

35. A vostro avviso, ci sono ostacoli che impediscono che l'aggregazione della domanda e agli appalti comuni possano effettuarsi in maniera efficiente? Ritenete che gli strumenti previsti da queste direttive per aggregare la domanda (centrali di committenza, contratti quadro) siano efficaci e sufficienti? In caso contrario, come si dovrebbero modificare tali strumenti? Quali altri strumenti o disposizioni sarebbero necessari secondo voi?

L'aggregazione della domanda è da ritenersi valida laddove le conseguenti sinergie positive in termini di economie di scala, di condivisione di competenze ed esperienze sono maggiori dei costi e dei rischi sia per i fornitori che per le amministrazioni aggiudicatrici. In questo contesto il ricorso a strumenti per aggregare la domanda (centrali di committenza e contratti quadro) si ritiene un meccanismo idoneo per favorire la cooperazione transfrontaliera tra enti appaltanti di diversi Stati membri per lavori di importo elevato (almeno 8/10 milioni di euro), in caso di appalti strategici di prodotti e servizi innovativi (soprattutto modello consensualistico del contratto quadro), in caso di approvvigionamento di forniture di categorie di prodotti di largo consumo privi di caratteristiche di alta specializzazione (centrali di committenza).

L'utilizzo degli strumenti quali centrali di committenza e contratti quadro è stato molto produttivo a livello nazionale e regionale. L'odierna disciplina prevede però altri strumenti, quali i già citati Sistema Dinamico d'Acquisto e Accordi Quadro, che possono essere gestiti a livello centrale (nazionale o regionale), avere riflessi comunitari ed essere potenzialmente in grado di gestire gli acquisti a livello locale, garantendo sia un elevato turn over degli aggiudicatari che la gestione di importi non elevati.

36. Ritenete che una più forte aggregazione della domanda e un maggiore ricorso agli appalti comuni potrebbero comportare rischi in termini di limitazioni della concorrenza e di ostacoli all'accesso delle PMI agli appalti pubblici? In caso affermativo, come sarebbe possibile ridurre i rischi?

Come anticipato nella risposta al quesito n. 34, si ritiene che in termini di ricaduta sul sistema delle PMI, una più forte aggregazione della domanda possa in linea di principio comportare ulteriori rischi all'accesso delle stesse al mercato degli appalti, in parte contrastabili con la loro partecipazione a singoli lotti di importi più modesti.

Per limitare i rischi appare necessario introdurre nelle prassi delle amministrazioni aggiudicatrici le indicazioni del Codice atte a favorire la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici. Tali indicazioni, peraltro oggetto di introduzione nell'ordinamento nazionale (lo Statuto delle Imprese attualmente in fase di approvazione dal legislatore), prevedono le seguenti misure:

- ipotizzare, quando possibile, la divisione degli appalti in lotti indipendenti e permettendo la presentazione delle offerte anche solo per uno di essi. Per ogni iniziativa di gara è stato attentamente analizzato il mercato della fornitura, anche locale, e sono stati ipotizzati lotti in modo da permettere sempre la più ampia partecipazione possibile;
- favorire la partecipazione in RTI e permettendo l'utilizzo dell'istituto dell'avvalimento non solo per i requisiti di ordine economico ma anche tecnico - organizzativo;
- utilizzare il proprio portale informativo per fornire le tutte le informazioni relative alla partecipazione alle proprie procedure di acquisto;
- gestire una parte sempre più significativa delle proprie procedure in maniera telematica, con significativi vantaggi in termini di tempi di risposta alle gare e di riduzione dei costi amministrativi;

- fissare criteri di selezione dei fornitori sempre connessi e proporzionati all'entità dell'appalto e comunque sempre proporzionati all'entità dei singoli lotti in gara;
- fare un largo utilizzo delle autocertificazioni e non richiedendo documentazione amministrativa reperibile presso altre amministrazioni;
- dare il giusto spazio alle soluzioni qualitative prevedendo nella grande maggioranza delle gare l'aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa;
- stabilire già nella documentazione di gara che i pagamenti delle singole amministrazioni siano conformi a quanto previsto dalla vigente normativa, con specifico riferimento al d.lgs. 231/2001.

Ulteriori garanzie di accesso al mercato da parte delle PMI possono essere costituite dalla promozione dell'utilizzo di tipologie di gara che permettano il necessario *turn over* delle ditte aggiudicatarie come gli Accordi Quadro per gli acquisti di rilievo comunitario ed il Mercato Elettronico per gli acquisti al di sotto della soglia comunitaria che possono garantire una partecipazione più competitiva da parte delle PMI.

37. Ritenete che gli appalti pubblici comuni sarebbero più adatti per alcune specifiche categorie di prodotti? In caso affermativo, specificate alcune di queste categorie e motivate la vostra risposta.

Risposta già formulata al punto 35.

Caratteristiche preferibili dovrebbero essere:

- grado di standardizzabilità dei beni o servizi;
- valore delle forniture;
- ampiezza della concorrenza.

Subappalto

44. Ritenete che le amministrazioni aggiudicatrici debbano avere maggiori opportunità di influire sui subappalti effettuati dall'aggiudicatario dell'appalto? In caso affermativo, quali strumenti proponete?

La tematica del subappalto si ritiene vada affrontata sotto tre differenti profili:

1. oggetto dell'appalto in cui si ritiene opportuno ricorrere allo strumento del subappalto;
2. limitazione della quota dell'appalto principale subappaltabile;
3. necessità di un adeguato controllo del subappalto effettuato dall'aggiudicatario;

I primi due aspetti sono strettamente interconnessi: la politica dei subappalti va giudicata in relazione all'oggetto del contratto ed è meccanismo applicabile in misura preponderante ai lavori, in via di principio da escludere nelle forniture, salvo che siano complesse, mentre per i servizi la sua applicabilità va considerata caso per caso, tenendo conto del fatto che la sua limitazione potrebbe essere contraria ai principi della libera concorrenza e favorire solo concorrenti già consolidati sul mercato.

Entrando più specificamente in tema di quota dell'appalto principale subappaltabile, non si ritiene corretta una regolamentazione del subappalto completamente svincolata da qualunque limitazione tale per cui in linea di principio l'intero appalto possa essere eseguito da subappaltatori. Peraltro in Italia, in relazione ai lavori pubblici, sulla base di considerazioni attinenti la tutela del lavoro e le infiltrazioni criminali, si è affermato un regime fortemente limitativo, che consente di ricorrere al subappalto entro un massimo del 30%.

La materia è oggetto di considerazioni controverse da parte delle stesse parti in causa che sono state consultate, specie in relazione alla differente dimensione di impresa: l'asse micro-piccola impresa

ritiene indispensabile che le amministrazioni appaltatrici esercitino un maggior controllo sull'esecuzione dell'appalto e del subappalto effettuato dall'aggiudicatario, con particolare riferimento alle attrezzature e alla quantità, qualità e costo del personale impiegato dall'impresa. Le proposte di subappalto e/o cottimo dovrebbero essere effettivamente regolate da livelli minimi e massimi di ribasso compatibili con l'assunzione dei costi retributivi, contributivi, fiscali e generali dell'impresa.

L'asse piccola-media impresa reputa il vigente sistema dei controlli, sia antimafia che sui subappaltatori (cfr. DURC e disciplina della sicurezza nei cantieri), sufficientemente stringente e suggerisce una visione più "laica" del subappalto, consentendolo oltre la quota del 30% oggi ammesso, in quanto ordinario sistema di organizzazione della produzione.

In conclusione, a prescindere dalla percezione che hanno della problematica le micro, piccole e medie imprese risulta necessario rendere effettivamente diffuso il controllo completo sull'affidamento e l'esecuzione del subappalto.

3. UN MERCATO EUROPEO DEGLI APPALTI PIÙ ACCESSIBILE

46. Ritenete che le norme e la politica dell'UE in materia di appalti pubblici siano già sufficientemente attente alle necessità delle PMI? O in alternativa, ritenete che sia necessario rivedere alcune norme della direttiva o introdurre misure supplementari per favorire la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici? Motivate la vostra scelta.

La prospettiva avanzata nella consultazione di inserire misure specifiche e supplementari nelle Direttive comunitarie volte a migliorare l'accesso al mercato degli appalti pubblici delle PMI e delle imprese in fase di avviamento (*start-up*) appare senza dubbio meritevole di approfondimento, e risulta particolarmente strategica, alla luce delle considerazioni espresse nel "Libro verde" e sancite dallo Small Business Act del 2008 e nel suo recente riesame del febbraio 2011, in cui si enumerano le grandi potenzialità delle PMI, considerate la spina dorsale dell'economia dell'UE, per la capacità di creare posti di lavoro e per il contributo che possono offrire nella crescita e nell'innovazione.

Dal rapporto finale relativo allo studio "Evaluation of SME's access to public procurement markets in the EU", Final Report del settembre 2010, emerge che nel triennio 2006-2008, nell'UE-27 la percentuale di PMI tra le aziende che si sono stati aggiudicati appalti pubblici regolamentati dalle direttive comunitarie, quindi *al di sopra delle soglie fissate dall'UE*, oscillava tra il 58% e il 61%, mentre in termini di valore complessivo degli appalti le stime registrano una percentuale di aggiudicazioni a favore di PMI sul totale delle imprese compresa tra il 31% e il 38%.

Tali importi evidenziano un'assoluta staticità nell'accesso alle gare da parte delle imprese di minori dimensioni non solo rispetto al triennio precedente, ma anche rispetto al triennio 2002/2004. Anzi la stima sul valore totale si è abbassata rispetto alla percentuale del 42% del 2005. I dati si fanno ancora più allarmanti se si prendono in considerazione quelli disaggregati per dimensione di impresa, dove i contratti vinti dalle aziende di micro e piccole dimensioni rappresentano una percentuale irrisoria in termini di valore complessivo degli appalti aggiudicati.

Il perdurare di situazione di questo tipo da oltre un decennio, nonostante la diffusione negli ultimi di buone pratiche nazionali volte a favorire l'accesso delle PMI, ci induce a ritenere che per taluni aspetti non sia stato sufficiente auspicare un mero "cambiamento nella cultura delle autorità aggiudicatrici", senza apportare modifiche legislative alle direttive comunitarie in materia, come il Codice europeo di buone prassi del 2008 aveva suggerito nel proporre soluzioni e pratiche a normativa vigente, ma sia necessario intervenire più incisivamente a livello di norme e politiche, sulla base dei fabbisogni espressi dalle stesse parti in causa e delle criticità riscontrate dagli addetti ai lavori, nel caso particolare dalle stazioni appaltanti.

E' vero in linea di principio che già le direttive 17/2004 e 18/2004 prevedono meccanismi che potenzialmente possono favorire l'accesso delle PMI al mercato degli appalti, demandando agli Stati membri la scelta delle modalità atte a conseguire tale obiettivo.

Ci riferiamo in particolare, citando la direttiva "classica":

- alla **pratica del subappalto**, normata dall'art. 25;
- alla **suddivisione degli appalti in lotti**, previsto peraltro in via indiretta dall'art. 9;
- all'**avalimento**, previsto dagli artt. 47 e 48 per provare le capacità economica e finanziaria e tecniche e professionali dei candidati.

Tuttavia il fatto che queste misure vengano in misura ricorrente ancora proposte dagli "stakeholder" come soluzioni ai problemi di accesso delle PMI alle gare indica che gli Stati membri non hanno recepito in maniera chiara e uniforme questi meccanismi nella propria legislazione nazionale, che sussistono tuttora dei vuoti normativi che vanno colmati intervenendo in maniera più incisiva con disposizioni specificamente dedicate alle imprese di minori dimensioni.

Al riguardo ci sembra generico e riduttivo il richiamo, nel punto 32 delle premesse della direttiva 18, che "per favorire l'accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici, è necessario prevedere disposizioni in materia di subappalto", riducendo di fatto la partecipazione al mercato degli appalti al ruolo di meri subappaltatori.

Nello specifico l'attuale fase di consultazione può essere utile per passare dal livello di buone pratiche al livello di formalizzazione legislativa, allo scopo di fornire una copertura normativa a "*misure di discriminazione positiva*" per le PMI che, pur nel rispetto dei noti principi di parità di trattamento e non discriminazione, tengano conto non solo di un'esigenza generalizzata di incrementare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici, ma in linea con gli orientamenti dello Small Business Act, ne promuovano una partecipazione affrancata dal ruolo di meri soggetti subappaltatori, sulla base dei seguenti ordini di motivazioni:

- l'aumento potenziale di concorrenza, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, che può essere determinato dall'entrata nel mercato di piccole e medie imprese in grado di offrire prodotti e servizi migliori, soluzioni su misura e personalizzate;
- i benefici che possono derivare all'intero sistema dei contratti dalla capacità di maggiore innovazione detenuta dalle PMI, in considerazione del fatto che risultano più dinamiche e creative rispetto alle grandi, data la loro semplicità organizzativa e l'assenza di una struttura burocratica che conferisce loro una maggiore flessibilità e rapida adattabilità alle esigenze del mercato.

Al fine di proporre le misure e gli strumenti più idonei a garantire migliori condizioni di accesso alle gare, vanno tenuti in debita considerazione quelli che sono tuttora additati come gli ostacoli e le barriere più ricorrenti dalle stesse PMI e che in misura prevalente sono concentrati nelle seguenti fasi:

- predisposizione delle gare da parte degli enti appaltanti;
- presentazione delle offerte;
- selezione dei contraenti.

Si fa riferimento in questa sede ai risultati dell'indagine "Evaluation of SME's access to public procurement markets in the EU", che rappresenta una buona base di partenza per formulare alcune ipotesi operative, dato che sintetizza sia le percezioni dei diretti interessati (PMI), peraltro non sempre omogenee sulle singole criticità a seconda delle dimensioni, sia delle stazioni appaltanti sui punti di forza e di debolezza delle PMI nell'accedere al mercato degli appalti.

1. elevata entità finanziaria degli appalti;
2. informazione insufficiente, tardiva e non chiara per preparare l'offerta nei tempi richiesti e in maniera conforme ai requisiti richiesti dal bando;
3. oneri amministrativi eccessivi
4. criteri di capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria sproporzionati, e impossibilità adempiervi attraverso il meccanismo dell'avvalimento;
5. mancata possibilità di interazione con l'ente appaltante anteriormente all'invio dell'offerta;
6. Eccessivo peso attribuito al prezzo nella valutazione delle offerte.

Si rinvia alle risposte ai successivi quesiti per individuare alcune ipotesi di soluzione alle criticità di cui ai punti da 2) a 6).

Il primo punto "**l'entità finanziaria troppo alta degli appalti**" rappresenta tuttora il maggiore disincentivo all'accesso delle PMI alle gare pubbliche, con la precisazione che la soglia critica oltre la quale inizia a decrescere la loro partecipazione si aggira attorno ai €300.000, che tra l'altro per gli appalti di forniture e servizi è pressappoco la soglia da cui si applicano le direttive comunitarie, e si ritiene che **su questa tematica vadano attivate tutte le misure possibili, sia di contesto che legislative, atte a ridurre il "gap" rispetto alle imprese di grandi dimensioni.**

Si prende atto a tal proposito della posizione restrittiva della Commissione UE in merito all'adozione di misure discriminatorie positive a favore delle PMI, come la riserva anticipata di quote di appalti sulla scorta di esperienze maturate in USA e per gli appalti innovativi sottosoglia anche in Francia.

Ci sentiamo tuttavia di ribadire che il principio di parità di trattamento degli offerenti, richiamato per motivare il diniego comunitario, se inteso in senso sostanziale, proibisce di trattare in maniera diversa situazioni simili o di trattare allo stesso modo situazioni differenti.

Le PMI, che rappresentano oltre il 99% delle imprese in Europa, sono di fatto una realtà diversa rispetto alle imprese di grandi dimensioni e necessitano in quanto tali di un trattamento differenziato per colmare quello svantaggio strutturale di partenza (costi della burocrazia, della partecipazione alle gare comunque uguali alle grandi imprese) che detengono rispetto alle grandi imprese, per cui le misure di favore per le PMI andrebbero giustificate per colmare quel "gap" strutturale di partenza, non solo rispetto alle grandi imprese, ma anche come condizione di reciprocità nei confronti di quei paesi extra-UE come gli USA, che già da tempo adottano misure protezionistiche, cioè riserve di forniture, a favore delle proprie piccole e medie imprese.

In subordine rispetto a quote riservate di appalti, si propongono le seguenti misure:

1) numero minimo di PMI da invitare nelle procedure ristrette o negoziate.

2) applicazione sistema di premialità, in sede di selezione degli offerenti, a favore delle a) forme di aggregazione che contemplano un numero/percentuale minima di PMI o b) imprese che presentano un piano di subappalto in cui coinvolgono PMI.

Con specifico riferimento al punto 2 a), lungi dal riservare specifici appalti alle PMI, si potrebbero quindi ipotizzare strumenti di natura premiale, da applicare in termini facoltativi, volti a favorire le aggregazioni tra operatori economici che presentano nella loro compagine imprese di minori dimensioni.

In questa prospettiva, l'obiettivo può essere perseguito senza stravolgere l'impianto della normativa europea, utilizzando uno strumento già previsto dalle Direttive comunitarie ed applicabile in via ordinaria: il riferimento è all'istituto della "forcilla" applicabile per selezionare, tra i candidati che

hanno presentato domanda di partecipazione, gli operatori economici da invitare nelle procedure ristrette, in quelle negoziate senza bando e nel dialogo competitivo.

In analogia con quanto già realizzato dalla Regione Veneto, al fine di individuare i criteri di selezione degli operatori economici da invitare alle procedure di gara, ove le domande di partecipazione risultino in numero superiore a quello massimo predeterminato nel bando, può dunque essere ipotizzato, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, di attribuire rilevanza ad aspetti quali, a titolo esemplificativo: a) l' idoneità organizzativo-dimensionale delle imprese; b) la presenza di imprese di minori dimensioni sin dall'origine nella compagine del concorrente, per una quota individuata dalla stessa amministrazione aggiudicatrice.

In particolare l'applicazione del criterio premiale b) consentirebbe alle PMI, che incontrano spesso limiti partecipativi, determinati sia da complessità procedurali che da stringenti requisiti di qualificazione imposti dal vigente sistema di regolazione degli appalti, di collaborare nella realizzazione delle opere complementari di grandi interventi, assumendo un ruolo attivo, e senza essere relegate al ruolo di subappaltatore.

Oltre alla "formalizzazione legislativa" di alcune delle misure previste dal Codice di buone pratiche del 2008, si **potrebbe ipotizzare di rafforzare le indicazioni a livello comunitario di cui al Codice stesso, prevedendo ulteriori garanzie di accesso al mercato da parte delle PMI, quali:**

- **potenziamento dei portali telematici** delle stazioni appaltanti al fine di fornire alle PMI validi strumenti di supporto ed informazione quali, ad esempio, informazioni sugli appalti inferiori alla quota comunitaria delle altre amministrazioni nonché sui bandi per l'accesso agli incentivi da parte delle micro e piccole imprese;
- utilizzo delle **procedure in maniera telematica**, con significativi vantaggi in termini di tempi di risposta alle gare e di riduzione dei costi amministrativi;
- sviluppo alla internazionalizzazione delle PMI favorendo l'**incremento di transazioni transfrontaliere** fra imprese di paesi diversi, attraverso l'adozione di standard, infrastrutture e strumenti condivisi (particolare attenzione riveste in questo senso il progetto europeo PEPPOL).

47. Siete del parere che alcune delle misure previste dal Codice di buone pratiche debbano diventare obbligatorie per le amministrazioni aggiudicatrici, come la suddivisione in lotti (soggetta ad alcune condizioni)?

Il Codice europeo di buone pratiche individua una serie di soluzioni disponibili per superare, a contesto normativo immutato, le maggiori criticità nell'accesso delle PMI, e tra queste quelle di norma additate come le più difficilmente superabili sono: l'elevata entità finanziaria degli appalti, criteri di capacità tecnica e finanziaria eccessivamente onerosi, i termini troppo ridotti per preparare l'offerta in risposta al bando, il peso eccessivo attribuito all'offerta economica rispetto ai criteri di merito tecnico nella valutazione delle offerte o addirittura l'utilizzo esclusivo del massimo ribasso.

Nel primo caso la misura suggerita è la suddivisione degli appalti in lotti, nel secondo l'istituto dell'avvalimento, nel terzo l'utilizzo di strumenti di avvisi indicativi periodici e di avvisi di preinformazione.

Tutte le suddette misure sono previste dalla direttive comunitarie attualmente vigenti ed il Codice si limita ad incentivarne l'utilizzo, invitando gli enti appaltanti a darne maggior rilievo nelle singole procedure di gara.

In linea di principio non si ritiene condivisibile di rendere obbligatorie per le amministrazioni aggiudicatrici misure che meglio si addicono all'ambito della cosiddetta "buona pratica", bensì si auspica un livello di regolamentazione specifica a favore delle PMI nel quadro delle nuove direttive.

Nel caso particolare della **suddivisione degli appalti in lotti**, si ritiene che la scelta vada più connessa alle caratteristiche dei singoli appalti e quindi lasciata in capo alle amministrazioni aggiudicatrici, avuto riguardo alla tipologia (nei lavori ordinari da escludere nelle opere puntuali o nella realizzazione di edifici particolari, mentre è auspicabile nell'esecuzione di piccole e medie infrastrutture), alle dimensioni, durata, ecc. dell'appalto stesso, e soprattutto ad una seria valutazione dei costi/benefici che esso comporta in termini di:

- immediata fruibilità di ciascun lotto per gli scopi e le funzioni che l'opera deve assolvere;
 - autonoma funzionalità e propria utilità correlata all'interesse pubblico, indipendentemente dalla realizzazione dell'opera complessiva;
- efficienza ed economicità dei lotti separati rispetto alla soluzione unica e coerenza con gli obiettivi da raggiungere, nel rispetto dei principi di trasparenza e di massima partecipazione alle gare.

Nel secondo caso si ritiene che già la direttiva comunitaria 18/2004 prevede la possibilità per gli operatori economici (che, ai sensi dell'art. 4, possono anche essere in raggruppamento) di **fare affidamento sulla capacità di altri soggetti**, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi (sia per la capacità economica e finanziaria, sia per le capacità tecniche e professionali), lasciando ampio spazio a tutte le forme di aggregazioni consentite dagli ordinamenti nazionali.

Spetta quindi alle stazioni appaltanti incentivare l'utilizzo della pratica dell'avvalimento e "premiare" le offerte presentate congiuntamente da PMI in raggruppamento attraverso la predisposizione di idonei sistemi di premialità.

Relativamente alla tematica delle possibili opzioni possibili per la valutazione delle offerte, già il Codice europeo del 2008 invitava a prassi scarsamente in uso presso le Amministrazioni proprio per l'alto grado di discrezionalità che ad esse si riconnettono, testimoniata anche dall'assoluta incapacità di escludere offerte evidentemente anomale in contraddittorio con le imprese.

Lungi pertanto anche in questo caso dal farne una misura obbligatoria, si ritiene che debba essere data massima diffusione al sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, perché favorisce la crescita tecnologica ed imprenditoriale delle imprese, stimulate in tal modo a migliorare la qualità dell'offerta.

Nel contempo occorre **standardizzare l'applicazione di tale criterio di aggiudicazione**, riducendo per quanto possibile il tasso di discrezionalità che è insito nello stesso.

Tra i criteri attinenti il merito tecnico andrebbe data **evidenza e peso, come segnalato a proposito della precedente tematica, alle forme di interazione e di aggregazione tra imprese** nella logica di dare alle aziende maggiori opportunità di crescita dimensionale e di riassetto organizzativo e professionale, nonché di contribuire al potenziamento dei mercati locali, che rappresentano tuttora il contesto privilegiato in cui si muovono le PMI.

Ciò anche in perfetta con quello che è uno degli orientamenti qualificanti dello Small Business Act per l'Europa e dei redigenti piani nazionali di attuazione dello stesso.

Una considerazione a parte secondo noi merita la necessità di potenziare e generalizzare **l'uso di strumenti quali avvisi indicativi periodici e di preinformazione**, anche indipendentemente dal verificarsi delle condizioni previste dalle direttive vigenti (ammontare degli appalti, riduzione dei termini di scadenza delle gare).

L'utilizzo rafforzato dei suddetti strumenti, dando alle imprese la possibilità di conoscere con largo anticipo la programmazione delle gare da parte delle stazioni appaltanti, consentirebbe da un lato di generalizzare la procedura accelerata, ammessa dalla Commissione negli anni 2009 e 2010 per realizzare grandi progetti di investimenti pubblici nel contesto della crisi finanziaria - Cfr. comunicato stampa IP/08/2040 del 19 dicembre 2008 (Vedi quesito 18 del Libro verde), dall'altro

consente agli operatori economici di avere a disposizione un lasso di tempo sufficiente per definire le forme di aggregazione previste dalle direttive e per elaborare offerte congiunte.

48. Ritenete che le norme concernenti la scelta dell'offerente comportino oneri amministrativi sproporzionati per le PMI? In caso affermativo, come si potrebbero alleggerire le norme senza mettere a rischio le garanzie di trasparenza, non discriminazione ed esecuzione degli appalti di elevata qualità?

Possibili semplificazioni, già utilizzate da alcune stazioni appaltanti potrebbero essere rappresentate dalla condivisione degli esiti dei controlli effettuati sulle ditte aggiudicatrici di determinati appalti tra amministrazioni appaltanti tramite la previsione di apposite **repository comuni**.

49. Sareste favorevoli ad una soluzione che richieda la presentazione e la verifica di prove soltanto per i candidati preselezionati/l'aggiudicatario?

50. Ritenete che l'autocertificazione siano uno strumento adeguato per alleggerire gli oneri amministrativi in relazione alle prove richieste per i criteri di selezione, o che non siano sufficientemente attendibili per sostituire i certificati? In quali ambiti potrebbe essere utile l'autocertificazione (soprattutto per i fatti che rientrano nel raggio di azione dell'impresa stessa) e in quali invece non sarebbe utili?

Si ritiene che la realizzazione di un contesto idoneo a ridurre al massimo gli oneri amministrativi per le PMI sia connessa, previa eventuale definizione di un quadro comunitario di principio, alle misure che ogni ordinamento nazionale degli Stati membri applica per dare attuazione alla semplificazione dei procedimenti amministrativi. Nel nostro ordinamento trova applicazione anche negli appalti pubblici e senza pregiudizio per la trasparenza delle procedure e del principio di non discriminazione, la **regola di autocertificazione**, con verifica dei requisiti da parte dell'amministrazione aggiudicatrice unicamente in capo all'aggiudicatario, al secondo concorrente in graduatoria e agli altri concorrenti estratti a campione secondo le regole generali del D.P.R. 445/2000.

Fermo restando il principio dell'autocertificazione in sede di offerta, quando peraltro il requisito da dimostrare presenta una maggiore complessità, come ad es. il requisito del possesso delle attrezzature, il requisito dei lavori/servizi/forniture analoghi, il requisito del fatturato globale, ecc., non si può prescindere in ogni caso dalla collaborazione dell'offerente/aggiudicatario, tenuto a produrre, in un momento successivo a quello della presentazione dell'offerta in cui, come detto, il requisito è autocertificato, a produrre idonea documentazione, secondo le prescrizioni del bando/lettera d'invito.

In aggiunta, anche per corrispondere a reiterate richieste da parte delle stesse PMI intervistate, si ritiene che **vadano potenziate le regole della comunicazione** (l'art. 42 dell'attuale direttiva classica) **e della semplificazione e standardizzazione della modulistica amministrativa** (anche attraverso la modifica degli allegati alla direttiva) nel modo che segue:

- intensificazione del momento negoziale e comunicativo tra PMI ed enti appaltanti tra pubblicazione bando e scadenza per la presentazione dell'offerta.
- redazione formulari, modulistica e checklist chiari che garantiscano la coerenza delle offerte con i requisiti formali richiesti nel bando di gara.

Analoghe misure sarebbero opportune a livello di Stati membri al fine di consentire la standardizzazione della modulistica con cui le stazioni appaltanti richiedono la presentazione delle dichiarazioni agli offerenti, in conformità con le norme sull'autocertificazione vigenti in ogni ordinamento nazionale.

51. *Siete d'accordo nel ritenere che requisiti di fatturato eccessivamente rigorosi tesi a dimostrare la capacità finanziaria possano rappresentare un problema per le PMI? Ritenete che la normativa UE debba fissare un rapporto massimo per garantire la proporzionalità dei criteri di selezione (ad esempio: il fatturato massimo richiesto non può superare un certo multiplo del valore dell'appalto)? Avete altri strumenti da proporre per garantire che i criteri di selezione siano proporzionati al valore e all'oggetto dell'appalto?*

Si condivide l'opinione che requisiti di fatturato troppo rigorosi possano ostacolare l'accesso delle PMI alle gare d'appalto, e in tale contesto si ritiene utile che la normativa UE fissi un limite massimo comune dei requisiti di capacità finanziaria, al fine di evitare che essi siano sproporzionati al valore e all'oggetto dell'appalto. Tale scelta, peraltro, richiede un'adeguata ponderazione, poiché il limite va rapportato alle norme interne di recepimento, che possono disciplinare il requisito del fatturato utilizzando parametri non omogenei.

Nel caso specifico del nostro ordinamento, in particolare, il requisito del fatturato per gli appalti di lavori è stabilito direttamente dalla normativa di esecuzione ed attuazione che disciplina il sistema unico di qualificazione, con il quale pertanto l'eventuale limite massimo comunitario andrebbe reso compatibile.

Mentre tale problema non sussisterebbe per i contratti di servizi e forniture, laddove la scelta in ordine alla quantificazione del requisito è rimessa alle valutazioni discrezionali delle amministrazioni aggiudicatrici, da effettuarsi in relazione alle singole gare.

Tra i requisiti di capacità finanziaria, oltre al fatturato, si potrebbe utilizzare come criterio di selezione anche il capitale netto.

52. *Quali sono i vantaggi e gli svantaggi di un'opzione che preveda che gli Stati membri abbiano la facoltà di consentire o di richiedere alle rispettive amministrazioni aggiudicatrici di obbligare l'aggiudicatario dell'appalto a subappaltare a terzi una certa quota dell'appalto principale?*

Rispetto all'opzione di una modifica delle Direttive intesa ad obbligare l'aggiudicatario a subappaltare a terzi una certa quota dell'appalto principale, si ritiene preferibile il ricorso a strumenti atti a promuovere una partecipazione diretta delle PMI alle gare d'appalto, affrancandone il ruolo da quello di meri subappaltatori, attraverso meccanismi di premialità o mediante la suddivisione degli appalti in lotti, ecc. (vedi risposta alla domanda 46).

Pertanto in linea di principio una norma che imponga una quota di subappalto a terzi appare fortemente dirigistica e limitativa della libera scelta delle imprese – che al contrario va premiata – di darsi una più forte ed autonoma strutturazione ed una capacità di esecuzione diretta.

Ciò detto, l'ipotesi prospettata, se da un lato potrebbe comunque procurare il vantaggio di favorire l'accesso delle PMI al mercato degli appalti, ancorché con un ruolo marginale, dall'altro vanno considerati ulteriori aspetti che sembrano imporre una certa cautela nel prevedere un obbligo di questo genere a livello comunitario.

In primo luogo, va sottolineata la rilevanza dei vincoli posti dalle norme interne di ordine pubblico preordinate a contrastare le infiltrazioni criminali negli appalti pubblici.

In secondo luogo, la scelta di subappaltare le prestazioni contrattuali entro i limiti consentiti e con le procedure previste dalle leggi nazionali, non potrebbe che essere rimessa allo stesso appaltatore, poiché non può essere trascurato che il subaffidamento comporta valutazioni legate alla convenienza economica e organizzativa dell'appalto, in grado di influire in modo determinante sulla decisione di partecipare ad un gara.

4. USO STRATEGICO DEGLI APPALTI PUBBLICI IN RISPOSTA ALLE NUOVE SFIDE

4.1. “Come acquistare” per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020

67. Ci sono casi in cui una limitazione ai soli fornitori locali o regionali potrebbe essere giustificata da motivi legittimi e obiettivi che non siano basati su considerazioni puramente economiche?

Si ritiene che tale limitazione potrebbe essere giustificata dalla maggiore conoscenza che i fornitori locali hanno del territorio, che li mette in condizione di proporre prodotti e servizi maggiormente rispondenti alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, seppure a prezzi corrispondenti al mercato.

69. Quali potrebbero essere a vostro avviso utili esempi di competenza tecnica o altri criteri di selezione tesi a favorire la realizzazione di obiettivi come la protezione dell'ambiente, la promozione dell'inclusione sociale, il miglioramento dell'accessibilità dei disabili e il sostegno all'innovazione?

70. Il criterio dell'offerta più vantaggiosa sembra il più adatto a realizzare altri obiettivi strategici. Ritenete che, per tener conto nel modo migliore di tali obiettivi, sarebbe utile modificare le norme vigenti (per alcuni tipi di appalti/alcuni settori specifici/in determinate circostanze) per eliminare il criterio basato unicamente sul prezzo più basso, per limitare l'applicazione del criterio del prezzo o l'importanza che le amministrazioni aggiudicatrici possono attribuire al prezzo, o per introdurre una terza possibilità tra i criteri di aggiudicazione oltre al prezzo più basso e all'offerta economicamente più vantaggiosa?

Si ritiene che l'offerta economicamente più vantaggiosa sia la procedura più idonea da utilizzare, al momento di valutare la capacità dei candidati di eseguire l'appalto, per tener conto dell'esperienza specifica e delle competenze degli offerenti attinenti gli aspetti sociali e ambientali rilevanti per l'oggetto dell'appalto.

71. Ritenete che, in ogni caso, il punteggio attribuito ai criteri ambientali, sociali o innovativi, ad esempio, debba essere limitato ad un massimo fissato preventivamente, in modo che tale criterio non diventi più importante dei criteri basati sulla prestazione o sui costi?

72. Ritenete che la possibilità di includere criteri ambientali o sociali nella fase di aggiudicazione sia compresa e sfruttata? Pensate che la direttiva debba definirla con maggiore chiarezza?

73. A parer vostro dovrebbe essere obbligatorio tener conto dei costi del ciclo di vita al momento di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, soprattutto nel caso dei grandi progetti? In caso affermativo, ritenete necessario/opportuno che i servizi della Commissione elaborino una metodologia per determinare i costi del ciclo di vita?

Non si ritiene condivisibile l'ipotesi di vincolare preventivamente la tipologia, nonché i limiti di eventuali criteri da applicarsi alle prestazioni oggetto di appalto (ambientali, sociali, innovativi, etc.), in quanto ricadenti nell'ambito della discrezionalità riconosciuta all'amministrazione aggiudicatrice, in qualità di soggetto richiedente le prestazioni medesime.

Collegamento con l'oggetto/con l'esecuzione dell'appalto

79. ***Alcune delle parti in causa propongono un'applicazione meno rigida o addirittura l'abbandono della condizione per cui i requisiti imposti dall'amministrazione aggiudicatrice devono essere collegati all'oggetto dell'appalto (in questo modo sarebbe possibile, ad esempio, richiedere agli offerenti una politica occupazionale che garantisca l'uguaglianza di genere sul posto di lavoro o l'assunzione di una certa quota di categorie specifiche di soggetti, come persone in cerca di lavoro, portatori di handicap, ecc.). Siete d'accordo con questa proposta? Quali potrebbero essere, a vostro parere, i vantaggi o gli svantaggi di un'applicazione meno rigida o dell'abbandono del collegamento con l'oggetto dell'appalto?***
80. ***Se si decidesse di applicare meno rigidamente il requisito che prevede il collegamento con l'oggetto dell'appalto, quali meccanismi correttivi, eventualmente, dovrebbero essere inseriti per ridurre il rischio di discriminazioni e di restrizioni alla concorrenza?***
81. ***Ritenete che le PMI possano avere difficoltà a rispettare i vari requisiti? In caso affermativo, come proponete di affrontare il problema?***

A prescindere dagli indubbi ostacoli che le PMI, per la mancanza di adeguate risorse umane e finanziarie, potrebbero trovare nel dover corrispondere ai diversi requisiti sociali imposti dagli obiettivi strategici orizzontali di Europa 2020, si ritiene necessario mantenere sempre uno stretto collegamento tra requisiti di qualificazione ed oggetto dell'appalto.

Occorre quindi limitare, in quanto fortemente distorsivi del mercato, l'imposizione di oneri che non siano strettamente funzionali all'appalto stesso (ad esempio, negli appalti di gestione l'assunzione, da parte dell'aggiudicatario del personale già impiegato, appare funzionale alla continuità del servizio. Viceversa l'assunzione obbligatoria negli altri appalti di appartenenti a determinate categorie, introduce un elemento distorsivo, favorendo alcuni partecipanti oppure determinando oneri impropri a loro carico, e indirettamente a carico della stazione appaltante.

Conclusioni

114. ***Vi preghiamo di classificare per ordine di importanza le varie questioni sollevate nel presente Libro verde, e altre questioni che ritenete importanti. Se doveste scegliere tre questioni prioritarie da affrontare in primo luogo, quali scegliereste? Motivate la vostra scelta.***

Si ritiene indispensabile affrontare il problema dell'accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici in relazione a quello che è a tutt'oggi il contesto privilegiato in cui si muovono: i mercati locali.

In tale ambito la revisione della normativa comunitaria sugli appalti coglierà nel segno se saprà affrontare con chiarezza i molteplici e multiformi problemi che si registrano nel rapporto tra le imprese di piccole e medie dimensioni e le stazioni appaltanti delle Amministrazioni più piccole, predisponendo gli strumenti idonei per favorire l'accesso delle prime alle gare pubbliche e mettendo a disposizione delle seconde i meccanismi appropriati per corrispondere ad adempimenti sproporzionati alle loro risorse e competenze.

Pertanto, previa definizione della soglia al di sotto della quale non si applica la normativa comunitaria, che andrebbe elevata rispetto a quella attuale, andrebbero affrontate in via prioritaria le seguenti questioni:

- utilizzo generalizzato e standardizzato della procedura negoziata previa pubblicazione di bando di gara, non escludendo la possibilità di procedure negoziate senza pubblicazione di bando di gara, tramite inviti diretti delle imprese piccole e medie, sulla base peraltro di meccanismi sufficienti a garantire il pieno rispetto dei principi di concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione tra le imprese, e previa definizione, laddove necessario, di un sistema di pubblicità meno rigoroso;
- messa a punto di tutti gli strumenti atti ad agevolare l'accesso agli appalti delle imprese, di micro, piccole e medie dimensioni, privilegiando la suddivisione in lotti piuttosto che la pratica del subappalto;
- incentivazione al ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche al fine di premiare aspetti quale le forme di aggregazione tra imprese, o aspetti determinati dall'esigenza di corrispondere a requisiti di politiche trasversali.