

23 febbraio 2015

Gare centralizzate, progettazione, pagamenti: gli operatori sulla riforma appalti

di Giuseppe Latour

Rifondare il sistema di regole sulla centralizzazione delle stazioni appaltanti. Ritoccare il due per cento e la modalità di pagamento dei progettisti. Rendere obbligatorio il pagamento diretto al subappaltatore. Giornata di audizioni per la commissione Lavori pubblici del Senato che, per sbloccare i lavori sul Ddl delega in materia di appalti, ha messo in calendario ben diciassette colloqui consecutivi, dopo quelli che nei giorni scorsi avevano avuto per protagonisti il presidente dell'Anac Raffaele Cantone (ascoltato due volte: [qui il resoconto della prima seduta](#), [qui la seconda audizione](#)) e i costruttori dell'Ance ([clicca qui](#)).

La mattinata si è aperta con gli interventi di Itaca, l'organo della Conferenza delle Regioni che si occupa proprio di appalti, delle società di ingegneria rappresentate dall'Oice e delle imprese specialistiche di Finco. Mentre nel pomeriggio sono stati ascoltati anche l'Anci, Unionsoa, Accredia e i rappresentanti degli artigiani. Da segnalare che Cgil, Cisl e Uil hanno depositato formalmente alcune proposte che avevano già annunciato nei giorni scorsi.

Itaca: rivedere le regole delle centrali uniche

Da Itaca è arrivata una dura critica ai tentativi di concentrare le stazioni appaltanti, fatti fino a questo momento dal Governo. «Finora questo tema è stato affrontato prendendo in considerazione soltanto elementi che incidono sull'organizzazione delle stazioni appaltanti. Tante norme hanno provato ad agire portando solo disorientamento alle amministrazioni». La filosofia da seguire è differente. Bisogna agire «in maniera diversa per servizi e forniture e per i lavori, perché un lavoro pubblico non è aggregabile». Inoltre, non si deve provare solo a concentrare la gestione delle gare, ma tutta la filiera degli appalti. «Non bisogna concentrare solo il segmento della procedura ma la progettazione e l'esecuzione. Anche perché spesso molte difficoltà nascono proprio in fase di progetto». Itaca, poi, si è scagliata contro gli «obblighi informativi diretti a soggetti diversi: serve un'interconnessione tra sistemi informativi, in modo che il dato possa essere fornito una sola volta dalla stazione appaltante a tutti i soggetti che lo richiedono».

Guardia di Finanza: potenziare banca dati appalti

Assicurare massima trasparenza delle procedure di gara è «un passo in avanti per favorire la concorrenza». A dirlo è il generale della Guardia di finanza, Stefano Screpanti, che in audizione al Senato sottolinea positivamente l'esistenza «già oggi di meccanismi di pubblicità dei dati, nello specifico della banca dati nazionale dei contratti pubblici». Nella prospettiva di potenziare gli effetti positivi del controllo preventivo «è anche utile richiamare espressamente la centralità che dovrà assumere la banca dati». «Da questo punto di vista - segnala il generale - bisognerebbe far confluire nel database anche i dati sugli aggiudicatari delle gare al di là dell'esito delle stesse, per individuare così gruppi di operatori che potrebbero accordarsi per la spartizione delle commesse pubbliche». Screpanti, ha anche segnalato l'importanza dell'abbandono del criterio del massimo ribasso nella scelta d'affidamento delle concessione a favore del miglior rapporto qualità-prezzo. L'attuale quadro di regole contenute nel codice dei contratti pubblici e nelle disposizioni collegate «non ha garantito reale efficienza ed effettivo riparo da forme di illegalità che caratterizzano il settore», ha concluso.

Oice: cambiare destinazione al due per cento

Le società di ingegneria dell'Oice, invece, si sono concentrate sulle questioni legate alla progettazione, partendo dalla constatazione che «non sempre le stazioni appaltanti mettono a base di gara elaborati adeguati». In questo senso, le indicazioni per migliorare il sistema attuale sono molte. A partire da una revisione dell'incentivo alla progettazione interna del 2%, «che potrebbe essere spostato sulla fase di programmazione e controllo, magari per premiare coloro che completano prima una procedura». Un secondo punto cruciale riguarda i pagamenti, «perché oggi in un caso su due non si applica il Dm 143, che dovrebbe servire a determinare i corrispettivi». Poi, c'è da ripensare l'appalto integrato, «che ha portato diversi problemi». E ci sono diversi temi di carattere più generale:

l'Avcpass («non funziona e va riformato»), la qualificazione («serve una semplificazione della verifica dei requisiti»), i commissari di gara («serve un albo nazionale presso Anac, altrimenti non se ne viene fuori»).

Finco: serve il pagamento diretto al subappaltatore

Gli argomenti vitali per le imprese specialistiche di Finco sono soprattutto due: la qualificazione e i pagamenti. Sul primo fronte, arriva l'invito a «fare la qualificazione su basi realistiche, come il possesso di attrezzature specifiche nelle quantità adeguate, il personale specializzato e i lavori eseguiti. Il mercato oggi, invece, permette che le qualificazioni vengano ottenute attraverso lavori che non sono stati realizzati o che sono stati subappaltati». C'è, poi, la questione della liquidità e del circuito di pagamenti che penalizza le imprese che solitamente lavorano in subappalto: «La logica dovrebbe essere quella di rendere obbligatorio il pagamento diretto al subappaltatore direttamente dalla Pa, perché il lavoro specializzato passa molto spesso dal subappalto all'interno di lavorazioni generiche. Altrimenti continueremo ad assistere a casi di grandi imprese che fanno utili giganteschi, mentre le piccole spariscono dal mercato».

Anci: superare l'articolo 33 del Codice

Anche i Comuni, rappresentati dall'Anci, hanno dedicato un ampio passaggio alla questione delle centrali uniche di committenza e all'articolo 33 del Codice appalti. «Ci sono state polemiche sul fatto che i Comuni volevano a tutti i costi la proroga della norma. In realtà, il tema non è che non vogliamo adeguarci ma che, una volta mandata in vigore la modifica, abbiamo bisogno dei tempi tecnici per organizzarci». Il disegno di legge delega e la successiva riforma dovranno rispondere anche a questo problema. «Insieme al tema generale delle centrali uniche, c'è anche da affrontare il tema del tetto dei 40mila euro: ci sono amministrazioni sotto i 10mila abitanti che sono in difficoltà, perché non possono fare direttamente lavori di somma urgenza o attività di assistenza sociale. Sul punto servono modifiche». I Comuni, in sostanza, invocano una soluzione a regime che riveda in maniera radicale l'assetto attuale.

Unionsoa: qualificazione scissa dalle gare

Da Unionsoa è arrivata, invece, anzitutto una difesa dell'attuale sistema di qualificazione delle imprese nei lavori pubblici: «Ovviamente necessita di miglioramenti, però possiamo ritenere che il tipo di soluzione che è nata in Italia possa essere considerata una best practice da esportare». Le possibilità di miglioramento sono diverse, dalla revisione delle responsabilità e dei compiti delle Soa, alla riforma delle banche dati degli appalti pubblici. La proposta più interessante, però, arriva sul ripensamento totale dell'attuale sistema di qualificazione. «La qualificazione dovrebbe viaggiare in maniera asincrona rispetto alle gare. Le imprese potrebbero essere costantemente monitorate, sotto il controllo dell'Anac. Le Soa potrebbero procedere a una verifica quadrimestrale dei requisiti generali. Mentre le stazioni appaltanti dovrebbero occuparsi esclusivamente dell'attività di gara». Con un beneficio importante in termini di risparmi e di taglio dei tempi.

Accredia: intervenire sulla certificazione

Accredia, invece, si è concentrata sui problemi relativi alla certificazione nel sistema degli appalti pubblici. «Abbiamo esposto alla Commissione alcune criticità sulle disposizioni vigenti relative al Codice degli appalti e al suo Regolamento di esecuzione, fornendo suggerimenti utili anche per definire, nel recepimento delle direttive comunitarie, un sistema normativo coerente con gli orientamenti europei». In particolare, «abbiamo evidenziato i problemi relativi al sistema di certificazione, alla validazione dei progetti e all'avvalimento che tocca le finalità di garanzia di qualità delle prestazioni richieste con la certificazione e sulle quali è necessaria una presa di posizione da parte del legislatore».

Confartigianato: aprire il mercato alle Pmi

Da Confartigianato è arrivato un invito ad aprire il mercato alle Pmi: «L'Italia è maglia nera in Europa, insieme a Portogallo e Grecia, per la più bassa partecipazione delle micro e piccole imprese agli appalti pubblici. Il recepimento delle direttive europee deve modificare l'attuale situazione». Bisogna puntare sulla semplificazione e riduzione degli oneri documentali, sulla diminuzione dei costi per partecipare alle gare, su una migliore accessibilità alle informazioni, sulla proporzionalità nei requisiti di partecipazione alle gare. «Le nuove norme sugli appalti dovranno prevedere il coinvolgimento effettivo delle micro e piccole imprese nella realizzazione delle grandi opere e dovranno valorizzare, per gli appalti sotto-soglia, la modalità a "chilometri zero" puntando sulle aziende di prossimità rispetto al luogo di esecuzione dei lavori e che si impegnano ad utilizzare manodopera locale».

23 febbraio 2015