



Associazione delle organizzazioni di ingegneria,  
di architettura e di consulenza tecnico-economica



## ITACA

Roma, 9 giugno 2015

Intervento predisposto per l'Ing. Patrizia Lotti

*“La Direttiva Appalti. Le opportunità per gli operatori economici”*

Le direttive europee sono una grande occasione per semplificare e snellire un *corpus* normativo che è andato nel tempo sempre più aumentando in maniera confusa e disarticolata, almeno su alcune materie.

La necessità di approfittare del recepimento delle norme UE per riformare complessivamente la materia è quindi fuori discussione ed è del tutto evidente che tutti gli operatori economici non potranno che beneficiare da un assetto più ordinato, più semplice e chiaro delle regole.

Ciò detto, semmai è interessante riflettere su quali siano, per il settore dei servizi di ingegneria e architettura, le parti della direttiva europea che maggiormente devono essere tenute in considerazione dal legislatore delegato che dovrà attuare la delega che il Parlamento sta mettendo a punto.

Un primo elemento che, a mio avviso, è spesso poco sottolineato è che per la prima volta le direttive europee vengono intese come strumento per attuare una vera e propria politica industriale per il settore, nel presupposto che le modalità di armonizzazione delle procedure di appalto e concessioni

incidono inevitabilmente non soltanto sulle dinamiche del mercato, ma anche sullo sviluppo dell'offerta di beni e servizi.

Di questo anche il nostro legislatore deve essere consapevole: se si definiscono, ad esempio, i requisiti di accesso alle gare in un determinato modo o in un altro, inevitabilmente si configura un certo assetto della offerta che, almeno per i contratti di importo superiore alla soglia di applicazione della normativa UE, possono costringere gli operatori economici, ad esempio, a processi di aggregazione e/o fusione ai fini della partecipazione alle gare.

Su questo delicato tema la direttiva 24/2014 (settori ordinari), diversamente dalla precedente 18/2004, offre alcuni importanti elementi di carattere generale ai singoli stati membri che devono – a loro volta - fornire indicazioni alle stazioni appaltanti su come quantificare le griglie di accesso alle gare.

E' fuori di dubbio che le direttive abbiano ribadito la necessità per le amministrazioni aggiudicatrici di verificare adeguatamente la capacità tecnico-organizzativa e economico-finanziaria; correttamente hanno anche fornito qualche indicazione sulla entità dei requisiti, con riguardo – ad esempio - al fatturato annuo richiesto, che non potrà superare il doppio del valore del contratto.

Per il resto dovrà essere il legislatore nazionale ad integrare le indicazioni generali delle direttive europee e di ciò il ddl delega appalti all'esame del Senato tiene conto in più di un criterio di delega, enfatizzando anche la necessità di graduare attentamente i requisiti rispetto alla necessità di consentire sempre l'accesso alle piccole medie imprese, alle società di nuova costituzione e ai giovani professionisti.

Tutte esigenze ampiamente condivisibili di cui peraltro in questi ultimi mesi si è fatta carico anche l'ANAC con la apprezzata determina 4/2015, sia per quel che riguarda il fatturato (richiamando il limite del doppio del fatturato e chiedendo adeguata motivazione in caso di richiesta di fatturato in misura superiore) sia per quel che riguarda il personale medio annuo, ritenuto elemento non applicabile ai singoli professionisti, con alcune argomentazioni in parte condivisibili.

Su questo tema é comunque importante tenere presente che le scelte che verranno fatte in sede di attuazione della delega dovranno essere ben ponderate – ad esempio graduando i requisiti per fasce di importi - e tali da non spingere ad una destrutturazione della offerta. Va infatti considerato che nella competizione internazionale l'offerta di servizi di ingegneria italiana risulta largamente sottodimensionata. Basta leggere le classifiche delle prime 100 società di ingegneria europee per rendersi conto che, per dimensione, le organizzazioni italiane neanche appaiono e che le dimensioni medie di tali società sono quasi dieci volte superiori alle nostre.

Quel che voglio dire è che non bisogna essere così miopi da guardare soltanto alla nostra realtà domestica, ma occorre regolamentare il settore in una prospettiva più ampia, per fare crescere l'offerta e consentirle di confrontarsi ad armi pari con i competitori stranieri.

Per fare ciò certamente l'aumento dei piccoli incarichi che si è verificato in questi anni e la politica di riduzione continua dei requisiti di accesso alle gare non è certo la soluzione migliore da seguire. Come in tutte le cose ci vuole equilibrio e attenzione ai pro e ai contro di ogni scelta che verrà fatta sia in sede di ddl delega, sia nei decreti delegati.

Un altro elemento di particolare rilievo contenuto nelle direttive europee è rappresentato dalla valorizzazione dell'elemento qualitativo nella scelta dell'aggiudicatario del contratto, con la marginalizzazione del criterio del prezzo più basso. Si tratta di un punto sul quale fortunatamente la disciplina italiana sui servizi di ingegneria e architettura può essere considerata addirittura più avanti rispetto a quella delle direttive europee. Da anni infatti l'offerta economicamente più vantaggiosa rappresenta il criterio esclusivo di affidamento per incarichi di ingegneria e architettura. Altra questione poi è quella della elusione di questa indicazione, ma l'attuale disciplina, fortemente sostenuta dall'Oice fin dalla fine degli anni '90, prende atto della necessità di scegliere la migliore offerta valutando la qualità e non soltanto il prezzo.

Il ddl delega su questo appare del tutto in linea con la nostra posizione, anzi estende questa impostazione ad altre tipologie di contratto.

Mi sento di aggiungere, su questo aspetto, un ulteriore elemento che potrebbe rendere più efficace l'intervento del legislatore, riducendo ancora di più l'impatto dell'elemento prezzo; mi riferisco alla possibilità di adottare una prassi che a livello internazionale viene regolarmente utilizzata che è quella di aprire le buste economiche soltanto per quelle offerte che hanno superato una predeterminata soglia di punteggio tecnico.

Oggi nel regolamento del codice questa nostra proposta è recepita come facoltà; bisognerebbe semplicemente renderla obbligatoria.

Un ulteriore punto di rilievo delle nuove direttive risiede nella disciplina, del tutto innovativa, di due aspetti: i conflitti di interesse e la fase di esecuzione del contratto.

Nel primo caso si mostra una particolare attenzione alla fase precedente la pubblicazione del bando di gara per escludere dalle fasi successive soggetti che abbiano supportato la stazione appaltante e siano quindi in una posizione di vantaggio competitivo rispetto agli altri concorrenti (e la stessa cosa vale anche per le commissioni aggiudicatrici).

Nel secondo caso si disciplinano con attenzione le fattispecie che giustificano una modifica delle condizioni contrattuali e, soprattutto, si introduce qualche primo elemento di tutela e garanzia per il ruolo dei subaffidatari dell'appaltatore principale, elementi di particolare rilievo per i progettisti che operano con le imprese negli appalti integrati, spesso poco tutelati anche sotto il profilo dei pagamenti (anche su questo il dpr 207/2010 prevede la facoltà di definire in sede contrattuale il pagamento diretto del progettista, ma è norma largamente disapplicata).

Le nuove direttive toccano poi anche il tema del cosiddetto “avvalimento” (o prestito dei requisiti), prevedendo l’obbligo per chi presta i requisiti relativi ai titoli di studio o alle esperienze professionali di svolgere la prestazione per la quale tali capacità sono richieste.

Questo obbligo rappresenta un elemento di particolare valenza positiva, tale da moralizzare l’applicazione di un istituto come l’avvalimento nato per tutt’altre ragioni (prestito dei mezzi d’opera in un appalto di lavori) e sciaguratamente recepito dal nostro legislatore nel 2006.

Infine, *last but not least*, le direttive pongono fortemente l’accento sul tema della semplificazione procedurale e dello snellimento di ogni fase della gara: dal documento unico di gara, alle banche dati per la verifica dei requisiti, al sistema dell’autocertificazione (certo non una novità per noi) tutto va nel senso di una riduzione degli oneri degli operatori economici.

Nel nostro ordinamento abbiamo su questi aspetti una disciplina copiosa e articolata.

Occorre adesso renderla ancora più efficace, ad esempio semplificando il sistema AVCpass e, soprattutto, completando il percorso avviato per la messa a punto di bandi-tipo e, aggiungo, di contratti-tipo che devono rendere più equilibrato il rapporto fra progettista e stazione appaltante.

Su questi aspetti il ddl delega appalti mostra una particolare attenzione e ne siamo molto soddisfatti.

Così come siamo soddisfatti che siano state recepite molte delle nostre proposte, a partire da quelle sulla centralità del progetto e sulla limitazione dell’appalto integrato.

Vedremo come uscirà il testo finale, speriamo non fra molti mesi.

Poi la palla passerà al Governo che dovrà attuare la delega e sarà quello il momento in cui occorrerà prestare particolare attenzione a che il buon lavoro del Parlamento non sia vanificato da scelte non coerenti o inadeguate.

Grazie.