

SERVIZI A RETE MARZO-APRILE 2015

Snello, chiaro e "smart": il nostro codice degli appalti

Poche norme, scritte chiaramente. Massima attenzione al ruolo sempre più determinante dell'innovazione tecnologica nel mercato delle costruzioni e delle infrastrutture. Riduzione degli oneri burocratici e semplificazione delle procedure per le imprese che partecipano alle gare. È quanto auspica ANIE Confindustria dal recepimento delle direttive europee sugli appalti. Per un Codice dei Contratti Pubblici finalmente moderno.



di Maria Antonietta Portalupi
ANIE Confindustria

Il recepimento delle direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni, che il nostro Governo è delegato ad attuare tramite uno specifico disegno di legge, rappresenta un'occasione imperdibile per riscrivere il Codice dei Contratti Pubblici in chiave più moderna. Una tale riscrittura deve avvenire seguendo due direttrici principali. Da una parte occorre tenere a mente, in ogni fase dell'assegnazione di appalti pubblici, l'importanza sempre crescente che l'innovazione tecnologica riveste nel settore delle costruzioni, delle grandi infrastrutture e nella fornitura di beni e servizi. Dall'altra bisogna effettuare, con coraggio e determinazione, un'opera di riduzione delle norme e, soprattutto, degli oneri documentali a carico delle imprese.

Valorizzare la qualità e l'innovazione, sia dei prodotti che dei processi, in ogni singola fase di gara. Questo dovrà fare il sistema regolatorio degli affidamenti pubblici che sta per vedere la luce. In concreto quindi, per quanto riguarda l'attuale sistema di qualificazione delle imprese nei lavori, occorrerà una revisione profonda delle singole categorie, tale da adeguarle ad un mercato in costante evoluzione. Per favorire l'adozione di meccanismi che premiano realmente la qualità e l'innovazione delle soluzioni proposte andrà rivisto anche il sistema di valutazione delle offerte: è il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa quello che valorizza nel modo più efficace l'innovazione tecnologica. Infine, per quanto concerne l'esecuzione dei contratti, dovranno essere resi realmente applicabili quegli istituti che le nuove direttive europee introducono, come ad esempio il partenariato per l'innovazione.

Prima di scendere nel dettaglio di ciò che Confindustria ANIE propugna, in termini di innovazione tecnologica negli appalti e di semplificazione normativa/burocratica, è doverosa una premessa "formale". È da noi condiviso l'indirizzo generale del Governo, esplicitamente formulato nel disegno di legge, di compilare un testo normativo unico denominato "Codice degli appalti e delle concessioni". Ci auguriamo altresì che il testo contenga pochi articoli e sia

scritto in modo semplice e moderno, preferendo a quello formalista un approccio sostanzialista nelle procedure di affidamento delle commesse pubbliche.

Innovazione tecnologica negli appalti pubblici

Negli ultimi anni assistiamo ad un ripensamento dei concetti di urbanizzazione e progettazione architettonica. Il focus si sposta sulla sostenibilità, sia essa ambientale o sociale, e sulla fruizione dei servizi nel territorio: in una parola sulla vivibilità. Che si pensi alla sicurezza o alla mobilità, alla conservazione del patrimonio urbanistico o ai servizi di pubblica utilità, un ambiente urbano può dirsi vivibile nella misura in cui lo si concepisce come una "città intelligente" (smart city). In ognuno di questi settori il comune denominatore dello sviluppo è rappresentato dall'infrastruttura tecnologica. A maggior ragione se si ipotizza la trasformazione delle strutture urbane già esistenti tramite interventi di riqualificazione poco invasivi e costosi, per quanto possibile.

È essenziale quindi il dialogo tra amministrazioni ed imprese, al fine di identificare nuovi modelli di business che consentano di investire in maniera efficace e sostenibile, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei cittadini, risparmiando risorse pubbliche. Un modo efficace per valorizzare le soluzioni innovative che la nostra industria è in grado di esprimere è rappresentato dal partenariato per l'innovazione, uno strumento utile all'acquisizione di prodotti, servizi e lavori non comunemente reperibili sul mercato, che richiedono una preliminare attività di ricerca e sviluppo. Proprio perché un Codice degli Appalti moderno dovrebbe essere in grado di prendere in considerazione e valorizzare la sostenibilità ambientale e sociale, riteniamo necessario un espresso richiamo del disegno di legge alle nuove procedure introdotte dal legislatore comunitario, di cui il partenariato per l'innovazione costituisce peraltro un esempio non isolato. Analogamente, in fase di recepimento, occorrerà intervenire sulla semplificazione procedimentale del Project Financing.

La centralizzazione delle committenze

Nel disegno di legge delega è prevista la centralizzazione della committenza al fine di razionalizzare la spesa pubblica. Se le stazioni appaltanti, soprattutto nei settori ordinari dove il numero è elevatissimo, vanno ridotte e, quindi, centralizzate, crediamo che tale scelta debba condurre non soltanto ad una razionalizzazione della spesa, ma soprattutto alla capacità delle amministrazioni di spendere meglio, ovvero di essere formate per saper scegliere la soluzione più conveniente. Auspichiamo, quindi, un espresso richiamo al tema della formazione delle stazioni appaltanti, una volta centralizzate. Un'adeguata e continua formazione delle stazioni appaltanti è importante per avere operatori pubblici di grande competenza tecnica e con ottima conoscenza del mercato. Le stazioni appaltanti potranno scegliere la procedura di gara migliore in base alla natura dell'appalto e potranno valutare le offerte tenendo conto non solo del prezzo, ma anche della qualità dei prodotti offerti e del grado di innovazione prodotta; potranno inoltre introdurre e gestire sistemi di "vendor rating" per valutare l'esecuzione a regola d'arte del contratto da parte dei fornitori o appaltatori. In altri termini, la centralizzazione delle committenze è per noi accettabile a condizione che si abbiano stazioni appaltanti fortemente competenti e responsabili, in grado di scegliere sul mercato la soluzione migliore e di valorizzare la competitività delle imprese.

Il sistema di qualificazione nei lavori

Le nostre proposte sul dibattutissimo tema della qualificazione delle imprese nel settore dei lavori pubblici prendono le mosse da alcune considerazioni sul concetto di edificio. L'edificio moderno è un oggetto sempre più complesso, al cui interno operano diverse tecnologie che devono tutte fornire agli utenti condizioni di utilizzo ottimali e sostenibili: in sintesi lo si può definire un "sistema integrato". Quando si appaltano opere pubbliche occorre quindi tenere sempre presente il fatto che le diverse componenti tecnologiche dell'edificio rispondono ad un progetto infrastrutturale unico ed onnicomprensivo. Un altro aspetto da considerare è il contributo che proprio la componente tecnologica può portare in termini di risparmio energetico, considerato che gli edifici consumano oltre il 40% di tutta l'energia elettrica prodotta.

Se questo è il campo di azione, occorrerà rivedere il sistema unico di qualificazione, riconoscendo un ruolo all'integrazione delle tecnologie nelle costruzioni e, contestualmente, incentivando la maggiore penetrazione di prodotti e sistemi energeticamente più performanti. In particolare, con riguardo alla revisione del sistema unico di qualificazione attualmente esistente per i lavori pubblici (SOA), auspichiamo un richiamo esplicito oltre che ai criteri reputazionali, anche alla capacità tecnica, alla specializzazione tecnica delle lavorazioni e all'innovazione tecnologica espressa dalle imprese. Riteniamo inoltre che

SERVIZI A RETE MARZO-APRILE 2015

debba essere salvaguardato il principio di fondo secondo cui chi esegue le prestazioni oggetto di affidamento deve essere adeguatamente specializzato in tale attività.

Analogamente, andrebbe confermato il principio in base al quale l'affidatario, qualificato nella categoria prevalente, non può realizzare lavorazioni appartenenti a categorie diverse se privo dell'adeguata qualificazione, con la conseguenza quindi di affidare i lavori in subappalto o ad un mandante in associazione temporanea di imprese (ATI). Va pertanto riconosciuta la facoltà delle stazioni appaltanti di richiedere la partecipazione in ATI indipendentemente dal valore della lavorazione, quando questa richieda una particolare capacità tecnica e una particolare specializzazione.

Nella revisione del sistema di qualificazione SOA, infine, occorre tener conto che nel caso di lavorazioni che risultino essere quelle proprie e funzionali ad attività degli enti che operano nei settori speciali (segnalamento ferroviario, trazione elettrica ecc), è necessario indicare nel bando i requisiti di capacità tecnica, ulteriori rispetto al mero possesso della categoria SOA, necessari alla realizzazione dell'appalto oggetto della gara e qualora tali ulteriori requisiti coincidano con quelli previsti nei sistemi di qualificazione (albi) istituiti e gestiti dagli enti che operano nei settori speciali, l'iscrizione in detti sistemi è condizione sufficiente a provarne il possesso.

Il sistema di valutazione delle offerte

Le nuove direttive comunitarie attuano un cambio di prospettiva: si passa dal mero confronto sul prezzo al confronto sugli elementi dell'offerta che la rendono nei fatti economicamente più vantaggiosa. Questo cambio di prospettiva è essenziale. La pervasività della tecnologia nelle moderne costruzioni, e negli interventi di riqualificazione urbana o industriale, fa sì che negli appalti pubblici risulti determinante privilegiare il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per le forniture e i servizi, inoltre, tra i criteri per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa si dovrà tener conto, come previsto dalle direttive, anche del costo del ciclo di vita del prodotto. Da tempo se ne parla, come uno degli strumenti fondamentali per l'attuazione di una Politica Integrata dei Prodotti. Si tratta infatti di un metodo oggettivo di valutazione e quantificazione dei carichi energetici ed ambientali e degli impatti potenziali associati ad un prodotto, ad un processo o ad un'attività lungo l'intero ciclo di vita, dall'acquisizione delle materie prime al fine vita, per arrivare al recupero in qualità di nuovo prodotto. La rilevanza di tale tecnica risiede principalmente nel suo approccio innovativo, che consiste nel valutare tutte le fasi di un processo produttivo come correlate e dipendenti.

La semplificazione burocratica

Per quanto concerne questo importantissimo tema, più volte discusso e mai veramente risolto, riteniamo debba essere affrontato da un duplice punto di vista: quello della riduzione degli oneri documentali a carico delle imprese partecipanti alle gare e quello della semplificazione delle

procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti. Le cavillosità da cui il sistema degli appalti resta attualmente gravato si traducono infatti sia in costi per le imprese che in un'inefficienza complessiva del sistema.

È pertanto auspicabile che, in sede di recepimento delle direttive, venga data completa effettività all'utilizzo del Documento di gara unico europeo. Esso consiste in un'autodichiarazione aggiornata come prova documentale preliminare, in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o da terzi, in cui si conferma che l'operatore economico in questione soddisfa tutta una serie di requisiti. Considerato, inoltre, che si sono riscontrati in passato comportamenti di stazioni appaltanti che hanno chiesto certificati anche laddove non previsti dalla legge, si dovrebbero prevedere forme di vigilanza, da parte della stessa Autorità Anticorruzione, sul rispetto della semplificazione degli oneri documentali, ipotizzando persino un regime sanzionatorio sia nei confronti delle amministrazioni inadempienti nel rilascio dei documenti che nei confronti di quei committenti che non si attivano per l'acquisizione d'ufficio dei documenti.

Occorrerebbe inoltre, a nostro avviso, superare ogni meccanismo sanzionatorio verso le imprese e aderire convintamente all'indirizzo, cui è già giunto il Consiglio di Stato, volto a dequotare i meri vizi formali. In questa prospettiva, solo l'accertata esistenza in concreto di cause ostative alla partecipazione costituirebbe una ragione legittima di esclusione dalle gare di appalto.

Infine, in ottemperanza al principio, fatto proprio dal disegno di legge, che vieta di introdurre o di mantenere livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti nelle direttive europee, riteniamo che le norme sulle garanzie da prestare in sede di gara vadano riviste. In particolare, secondo noi andrebbe previsto espressamente che la cauzione definitiva possa essere prestata soltanto sotto forma di polizza assicurativa o di fideiussione bancaria senza integrare la forma, particolarmente gravosa per le imprese, del contratto autonomo di garanzia. Sarebbe ragionevole ricondurre le garanzie richieste alla forma meno onerosa della fideiussione a prima richiesta, impedendo normativamente l'utilizzo di schemi non fedelmente aderenti a quanto previsto nel codice. La riduzione degli oneri documentali, la semplificazione delle procedure di verifica e, più in generale, la certezza del diritto sono a nostro parere le chiavi per un equo e concorrenziale accesso da parte delle imprese, in particolare quelle a forte vocazione tecnologica che rappresentiamo, al mercato degli appalti pubblici. Un settore questo che, se correttamente regolamentato, può diventare un volano decisivo per la ripresa della domanda interna e di tutta l'economia del Paese.

L'autore

Maria Antonietta Portaluri

appalti@anie.it

È dal 2008 Direttore Generale di ANIE Confindustria, emanazione di oltre 1.200 aziende dell'industria Elettrotecnica ed Elettronica italiana. Laureata in Giurisprudenza presso l'Università Cattolica di Milano, esperta in materia di appalti pubblici, ha ricoperto all'interno della Federazione il ruolo di responsabile del Servizio centrale legale e affari societari.