

## La proposta di Direttiva: il punto di vista di una stazione appaltante

Tra gli obiettivi perseguiti con la modifica delle Direttive appalti ci sono la semplificazione e la maggior flessibilità della disciplina, al fine di garantire una maggior efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, consentendo di affrontare un contesto politico, sociale ed economico in continua evoluzione.

Alla luce di questi obiettivi, si intende analizzare, dal punto di vista di una stazione appaltante che opera nei settori ordinari, le maggiori innovazioni introdotte. Si procederà altresì ad indicare alcuni aspetti che richiederebbero di essere migliorati per il perseguimento degli obiettivi indicati.

Innanzitutto costituisce elemento di interesse dal punto di vista delle stazioni appaltanti il nuovo approccio generale della Direttiva in relazione alle scelte da esercitare.

Ci si riferisce in particolare al fatto che nella vigente Direttiva una serie di scelte opzionali sono state rimandate allo Stato membro, che le ha esercitate in fase di recepimento.

L'attuale proposta rimette invece molte delle scelte direttamente alla singola stazione appaltante.

Tale scelta sembra funzionale al perseguimento dell'obiettivo generale di semplificazione e flessibilizzazione, consentendo alle stazioni appaltanti di effettuare scelte sulla base delle valutazioni del singolo caso concreto.

### Semplificazione e maggiore flessibilità delle procedure:

La proposta di Direttiva prevede una semplificazione e una maggior flessibilità delle procedure. Difatti, oltre alle procedure "base" (procedura aperta e ristretta) e a quelle a cui si può ricorrere a fronte dell'insorgenza di determinate condizioni (dialogo competitivo, procedura competitiva con negoziato, procedura negoziata senza pubblicazione preventiva) è stata introdotta una nuova forma di procedura per appalti aventi carattere innovativo (partenariato per l'innovazione).

Le stazioni appaltanti avranno, inoltre, a disposizione un insieme di sei specifici "strumenti e tecniche" d'appalto, destinati agli appalti elettronici ed aggregati: accordi quadro, sistemi dinamici di acquisizione, aste elettroniche, cataloghi elettronici, centrali di committenza e appalti comuni.

Rispetto alla Direttiva vigente, questi strumenti sono stati migliorati e resi più chiari.

Più in particolare, si considera favorevolmente:

1. per quanto riguarda i sistemi dinamici di acquisizione:

- a) la applicazione delle norme sulla **procedura ristretta** e non più aperta per l'istituzione del Sistema dinamico di acquisizione e per l'aggiudicazione dei relativi appalti specifici; da tale scelta conseguono una serie di effetti positivi, quali:
  - il venir meno dell'obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicare un bando di gara semplificato prima di procedere al confronto concorrenziale;
  - la riduzione dei termini per l'avvio del confronto concorrenziale in virtù dell'eliminazione della necessità per le amministrazioni aggiudicatrici di attendere che venga completata la fase di valutazione delle "nuove" domande di ammissione per poter procedere all'invio dell'invito;
  - l'eliminazione dell'obbligo per l'operatore economico di presentare un'offerta indicativa in fase di ammissione al Sistema Dinamico di Acquisizione

- b) l'abolizione della durata massima del Sistema Dinamico di Acquisizione già fissata in quattro anni, considerata la possibilità sempre esistente di accedere al sistema.
2. per quanto attiene gli Accordi Quadro l'esperienza applicativa negli Stati Membri ha consigliato di apportare modifiche per consentire di trarre pienamente profitto dalle possibilità offerte dallo strumento; tali modifiche consistono:
- a) nella eliminazione del limite minimo di operatori economici (tre) con cui concludere l'Accordo Quadro;
  - b) nella possibilità per le stazioni appaltanti di adoperare nello stesso Accordo Quadro, (prevedendolo fin dall'origine e sulla base di criteri oggettivi e trasparenti), entrambe le possibilità di aggiudicazione degli appalti (con o senza confronto competitivo).

### **Partecipazione PMI e riduzione della documentazione:**

Si ritiene molto apprezzabile l'attenzione della Direttiva a favorire una maggiore apertura competitiva, puntando sulla rimozione delle barriere all'entrata per le piccole e medie imprese, sostenuta con una serie di misure piuttosto ambiziose.

Per alleggerire gli adempimenti burocratici si punta sull'obbligo, per le stazioni appaltanti, di accettare l'autocertificazione in tutte le fasi preliminari all'aggiudicazione della gara. Un cambiamento radicale che, anche secondo l'esperienza italiana (fonte Il Sole 24 ore – rivista Edilizia e Territorio - marzo 2012), consente di abbattere dell'80% i costi amministrativi sostenuti dalle aziende per partecipare a bandi pubblici. In caso di aggiudicazione la produzione delle prove documentali dovrà poi avvenire attraverso formati condivisi secondo un percorso di armonizzazione facilitato dall'introduzione di un Passaporto Europeo per gli Appalti (European Procurement Passport), che certificherà l'assenza di motivi di esclusione dell'impresa.

Le stazioni appaltanti saranno inoltre invitate a dividere i contratti in lotti più accessibili per le PMI e, nel caso in cui operino diversamente, saranno chiamate a motivare le loro scelte.

La Direttiva propone inoltre una soglia massima di fatturato che può essere richiesto alle imprese per la partecipazione alle gare, non superiore a tre volte il valore complessivo stimato dell'appalto (senza però far riferimento alla sua annualizzazione). Tale previsione, se, da un lato, tutela maggiormente le stazioni appaltanti (in quanto, soprattutto nel caso di contratti di lunga durata, potranno contrarre con un soggetto altamente qualificato), dall'altro, visto l'elevato valore del requisito di partecipazione che può essere richiesto (sino a tre volte il valore complessivo stimato), non sembra agevolare la partecipazione delle PMI alle gare.

L'occasione della nuova direttiva potrebbe inoltre essere utilizzata per chiarire la portata dell'istituto dell'avvalimento: potrebbe infatti essere utile precisare, a beneficio della chiarezza e di un corretto utilizzo dello strumento, che l'avvalimento è utilizzabile solo per i requisiti di capacità tecnica ed economica.

### **Ammodernamento e flessibilità**

In tale ambito la più rilevante novità è costituita

- a) dalla facoltà per le stazioni appaltanti di decidere in quale ordine esaminare i criteri (se sia cioè più pratico vagliare quelli di aggiudicazione prima di quelli di selezione).

L'inversione tra criteri di aggiudicazione e selezione risulta maggiormente indicata per le gare in cui ci si aspetta una ampia partecipazione ed in cui la valutazione delle offerte possa essere svolta in tempi rapidi (ad es. nei casi di gare aggiudicate al prezzo più basso o all'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base di criteri di valutazione oggettivi che consentano una determinazione immediata dei punteggi e della graduatoria).

In tali ipotesi, infatti, la preventiva valutazione delle offerte condurrebbe ad individuare rapidamente la migliore offerta, consentendo di superare il dispendioso compito dell'esame di criteri di selezione di ciascun offerente. Questo approccio sembra, in particolare, particolarmente indicato nei casi in cui la gara venga gestita con strumenti telematici che consentano la "valutazione automatica delle offerte". È noto, infatti, che in questi casi, l'attribuzione del punteggio tecnico viene effettuata su base algoritmica, da un elaboratore. L'introduzione di questa facoltà risulta inoltre coerente con l'impianto complessivo della proposta di Direttiva la quale:

- da un lato, introduce l'istituto dell'autodichiarazione ai fini della partecipazione alle procedure di gara con necessità di verifica successiva soltanto con riferimento all'aggiudicatario;
- dall'altro, riduce i margini di discrezionalità delle stazioni appaltanti a fronte della circostanza che i motivi di esclusione sono da ricondurre a fattispecie tipizzate.

### **E-procurement:**

Si ritiene condivisibile la proposta della Commissione di prevedere rapidamente l'utilizzazione integrale dei mezzi elettronici per tutte le procedure di aggiudicazione degli appalti (artt. 19 e 35 della Proposta).

L'esperienza sino ad oggi condotta in Italia ha chiaramente dimostrato che il ricorso ai mezzi elettronici ai fini dell'espletamento delle procedure di appalto, contribuisce:

- (a) all'ampliamento della concorrenza, con conseguenti migliori condizioni di acquisto ;
- (b) all'ottimizzazione dell'impiego delle risorse grazie alla semplificazione e smaterializzazione delle procedure amministrative,
- (c) al rafforzamento del rispetto dei principi di trasparenza (maggior tracciabilità delle operazioni e più facile accesso alle informazioni).

La misura proposta, peraltro, ben si inserisce nel processo di graduale diffusione degli appalti telematici già avviato in Europa, quale, ad esempio, il progetto Peppol volto a rendere possibile una interoperabilità tra le piattaforme telematiche utilizzate dai singoli Stati membri per le procedure di gara.

Si è consci, sempre in considerazione del percorso già fatto verso la diffusione dell'e-procurement pubblico, che il rilevante cambiamento di carattere culturale e organizzativo richiesto alle PA e alle Imprese, per adeguarsi alla misura in esame, necessita di profondi interventi di informazione, formazione e assistenza, che conducano alla piena fruibilità dei sistemi telematici disponibili; dovrà, infatti, essere garantito alle PA e alle Imprese l'adeguato supporto tecnico, organizzativo e giuridico necessario alla transizione dagli appalti "tradizionali" a quelli telematici. I termini per la transizione contenuti nella proposta della Commissione sono comunque coerenti con il processo in corso.

### **Ulteriori spunti di analisi:**

Tra le novità introdotte dalla proposta di Direttiva c'è anche una dettagliata disciplina in tema di centralizzazione delle committenze, considerata come una tecnica che consente, dato l'ampio volume degli acquisti, nonché la professionalizzazione dei soggetti operanti, un aumento della concorrenza e della professionalità della commessa pubblica. Particolarmente efficace viene ritenuto l'utilizzo dei mezzi elettronici a sostegno di pratiche e strumenti di centralizzazione.

Di particolare importanza appare la possibilità, recepita nella proposta, secondo cui la centrale di committenza possa svolgere anche i servizi ancillari.

Si ritiene inoltre di particolare rilievo la possibilità che gli Stati possano disciplinare, anche attraverso la previsione di specifici obblighi, il ricorso delle stazioni appaltanti alle centrali di committenza. Si rappresenta, tuttavia, che, con riferimento alla scelta della centrale di committenza cui ricorrere, se nell'iniziale formulazione della proposta era espressamente previsto che le amministrazioni potessero scegliere una centrale di committenza per svolgere attività di aggiudicazione, compresi i casi in cui la centrale di committenza sia remunerata per farlo, la disciplina attualmente proposta non sembra invece avere lo stesso livello di chiarezza (nel considerando si dice che *"It should be recalled that this Directive should not apply where centralised or ancillary purchasing activities are provided other than through a contract for pecuniary interest which constitutes procurement within the meaning of this Directive"*).