

## X LEGISLATURA

### V COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari istituzionali e statutari, forma di governo, elezioni, disciplina del referendum, autonomie locali, usi civici, rapporti esterni e con l'Unione europea, organi di garanzia)

#### Verbale n. **112**

Seduta del 14 aprile 2011

|  |                 | PRESENTI | ASSENTI |
|--|-----------------|----------|---------|
| Roberto MARIN                          | Presidente      | Sì       |         |
| Edoardo SASCO                          | Vice Presidente | Sì       |         |
| Franco IACOP                           | Vice Presidente | Sì       |         |
| Antonio PEDICINI                       | Segretario      | Sì       |         |
| Stefano ALUNNI BARBAROSSA              |                 |          | Sì      |
| Roberto ASQUINI                        |                 | Sì       |         |
| Edouard BALLAMAN                       |                 | --       | --      |
| Franco BRUSSA                          |                 |          | Sì      |
| Paolo CIANI                            |                 |          | Sì      |
| Alessandro CORAZZA                     |                 |          | Sì      |
| Luigi FERONE                           |                 | --       | --      |
| Daniele GALASSO                        |                 | --       | --      |
| Igor KOCIJANČIČ                        |                 | Sì       |         |
| Bruno MARINI                           |                 |          | Sì      |
| Federico RAZZINI                       |                 | Sì       |         |
| Alessia ROSOLEN                        |                 | Sì       |         |
| Alessandro TESINI                      |                 |          | Sì      |
| Mauro TRAVANUT                         |                 | Sì       |         |
| Edouard BALLAMAN sostituito da ROSOLEN |                 | Sì       | --      |
| Luigi FERONE sostituito da ROSOLEN     |                 | Sì       | --      |
| Daniele GALASSO sostituito da MARIN    |                 | Sì       | --      |
|  | TOTALE          | 12       | 6       |

Il giorno 14 aprile 2011, alle ore 10.00, nella sala gialla del Consiglio regionale, si riunisce la V Commissione permanente, con il seguente ordine del giorno:

- 1. Approvazione del verbale della seduta precedente.**
- 2. Audizione di ANCI e UPI in merito allo stato d'attuazione della legge regionale 29 aprile 2009, n. 9 "Ordinamento della polizia locale e disposizioni in materia di politiche di sicurezza".**
- 3. Esame della prima relazione annuale sullo stato di attuazione della legge regionale 9/2009, trasmessa dalla giunta regionale il 17 novembre 2010.**
- 4. Esame del LIBRO VERDE sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti. [COM (2011) 15 def. dd. 17 gennaio 2011].**

(Presiede il Presidente MARIN)

Il PRESIDENTE, comunicata l'assenza per impegni istituzionali dell'assessore alle attività produttive, delegato alla polizia locale e sicurezza, Federica Seganti, nonché verificata la sussistenza del numero legale, dichiara aperta la seduta. Sono le ore 10.40.

Sono presenti alla seduta: il direttore del Servizio polizia locale e sicurezza del Segretariato generale - Ufficio del vice segretario generale della presidenza della giunta regionale, Roberto Rossetto, in rappresentanza dell'assessore Seganti e accompagnato da un funzionario, nonché il direttore centrale infrastrutture, mobilità, pianificazione territoriale e lavori pubblici, Dario Danese.

Il PRESIDENTE, sul **punto 1 dell'ordine del giorno**, informa che il verbale n.109, messo a disposizione della Commissione, in assenza di osservazioni, sarà considerato approvato al termine della seduta.

Introduce, quindi, il **punto 2 dell'ordine del giorno** comunicando che i due invitati (ANCI e UPI) hanno giustificato la loro assenza alla seduta odierna per impegni già programmati da tempo e, in risposta all'invito, faranno pervenire agli uffici una memoria scritta. Ricorda inoltre che i due invitati erano già risultati assenti alla seduta del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione.

Sul **punto 3 dell'ordine del giorno** il PRESIDENTE passa la parola al direttore del Servizio polizia locale e sicurezza, Roberto Rossetto, al fine di riferire alla V Commissione sullo stato di attuazione della legge regionale 9/2009.

Il direttore ROSSETTO informa preliminarmente di essere stato nominato Presidente del Comitato tecnico istituito per la formazione della polizia locale. Afferma che molte norme sono ancora da attuare in quanto il Servizio ha agito prioritariamente sulla formazione, sull'aggiornamento e sulla specializzazione della polizia locale. Ricorda la buona frequenza riscontrata a seguito delle due Convenzioni siglate con la Polizia di Stato, anche di Trieste, per i corsi di formazione (di cui uno basico prima dell'assunzione in servizio). Comunica che attualmente 338 sono gli operatori in servizio e altri 125 stanno completando i corsi. Richiama anche i corsi manageriali per i comandanti (attualmente seguiti da 45 unità tra comandanti e responsabili). Riferisce che sono stati istituiti anche corsi monotematici, quali quello sulla polizia commerciale e quello sul codice della strada, per i quali, stando

ai moduli di richiesta pervenuti per la partecipazione, si prevede un'adesione massiccia. Menziona i regolamenti che sono stati approntati, alcuni sotto forma di bozza e cita quale esempio quello sulle uniformi e sulla dotazione della polizia locale.

Rende noto che un altro obiettivo perseguito dal Servizio polizia locale e sicurezza è stato quello dell'informatizzazione delle sale operative dei comandi della polizia locale e la creazione, con l'ausilio dell'Insiel, di un database sui reati commessi in Regione. Riferisce che attraverso il sistema informativo comune è più semplice gestire il sistema di videosorveglianza e la politica di formazione (depliant e calendari formativi).

Relativamente alle norme rimaste inattuata, accenna alla norma sugli standard minimi ricordando che la crisi attuale impedisce agli enti locali l'assunzione di personale e induce la Regione ad attuare gradualmente i disposti normativi della l.r. 9/2009 al fine di permettere l'accesso di questi ai finanziamenti (cita come esempio il rapporto numerico tra le unità delle forze di polizia locale e i residenti). Sottolinea, pertanto, il processo paritario della capacità di dare attuazione alle norme (le norme da attuare vengono decise annualmente dalla Giunta regionale) e la scelta delle priorità (decise dalla politica).

Il PRESIDENTE chiede un riassunto sui dati.

Il direttore ROSSETTO risponde che 250 sono i volontari iscritti e già operativi; di questi, 40 risultano già aderenti alle liste regionali perché di provenienza dalle forze di polizia, mentre gli altri 200 (poco più) stanno frequentando corsi base sulla sicurezza stradale al fine di essere impiegati davanti alle scuole (c.d. nonni vigili). Ricorda che altri 350 volontari stanno per essere organizzati sulla frequenza ai corsi di formazione (alcuni di 20 ore, altri di sole 4 ore) al fine della loro immissione in servizio al termine dei corsi. Richiama la disposizione normativa che prevede che entro il primo luglio si operi tramite associazioni di volontariato iscritte presso le Prefetture ovvero tramite volontari iscritti nelle liste regionali. Fa inoltre presente che molte attività sono state condotte dietro compenso a carico dei Comuni sottoscrivendo appropriate Convenzioni (cita il Comune di Trieste che conclude contratti occasionali per le prestazioni dei nonni vigili). E aggiunge che col primo luglio la normativa prevede il divieto di oneri a carico delle istituzioni per l'impiego di detti volontari.

Il PRESIDENTE interviene per informarsi sul numero di ronde operative sul territorio.

Il direttore ROSSETTO lo informa che per avere i dati occorre attendere il primo luglio, come stabilito dalla normativa, ma al contempo fornisce un'idea dicendo che si parla di circa 200 persone.

Il PRESIDENTE ringrazia e, ai sensi dell'art. 150, comma 1, lettera a) del regolamento interno del Consiglio regionale passa la parola al consigliere Pedicini, quale vice presidente del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, al fine di relazionare la V Commissione sul parere a essa reso in merito all'attuazione della l.r. 9/2009. Informa, su menzione degli uffici, che una precedente casistica sulla procedura dettata dalla citata disposizione normativa si è verificata in III Commissione poco prima in merito alle liste d'attesa del settore Sanità.

Il consigliere PEDICINI ricorda che una cosa è la funzione svolta dal Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione in materia di verifica del raggiungimento degli obiettivi da parte della norma di attuazione per poi darne conto alla Commissione di competenza e un'altra è la relazione propriamente redatta a tal fine. Avvisa, pertanto, che sarà estremamente sintetico in quanto rinvierà alla relazione per i dati tecnici.

Riferisce che il Comitato ha riscontrato la difficoltà di coordinamento tra la prescrizione normativa e la sua attuazione concreta. Tuttavia rende noto che la valutazione, di natura essenzialmente tecnica,

espressa unanimemente dai membri del Comitato sulla sicurezza, ha potuto contare sull'impiego di grandi risorse per attuare un efficiente sistema di tutela. Sottolinea che ciò ha provocato un inevitabile attrito tra la prassi consolidata e i nuovi intendimenti legislativi ("prima il sistema prevedeva un'azione a macchia di leopardo con molteplici inefficienze; ora il concetto stesso di sicurezza si è evoluto e si richiede che il vigile urbano sia in grado di fornire immediata risposta al cittadino"). Conclude apprezzando la modalità graduata scelta dall'esecutivo regionale al fine di dare attuazione alla legge in parola permettendo il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Interviene il consigliere IACOP per apprezzare quanto già realizzato, ma anche per evidenziare che molti altri obiettivi non sono stati ancora raggiunti (cita come esempio l'Osservatorio regionale sulla sicurezza integrata). Rimarca come la Regione FVG sia già di per sé un'isola felice della sicurezza e, tra tutte le iniziative intraprese (forme associative tra Comuni, corsi di formazione avviati con la scuola di Trento, Convenzione "Amato" sottoscritta per l'informatizzazione delle sale operative presso i Comuni; forestale non più intesa corpo puramente ambientale in quanto di recente ha assunto connotati di polizia). Evidenzia l'abilità dei Comuni, in virtù della normativa in argomento, a disporre delle risorse finanziarie per attuare interventi non propriamente ai fini della sicurezza (sistemi di illuminazione e di videosorveglianza anche per istituti religiosi).

Il consigliere TRAVANUT critica l'impiego di energie, tempo e risorse pubbliche per un risultato mediocre mettendo in evidenza i limiti del provvedimento legislativo ("inutile fare sicurezza se questa viene già data").

Il consigliere PEDICINI replica dichiarandosi costernato dall'intervento del collega in quanto questi insiste nel concepire la sicurezza come concetto filosofico e non come dato di fatto, cioè come sicurezza realmente percepita attraverso la messa in atto di un insieme di misure tecniche e umane che diano la sensazione di vivere in un ambiente tranquillo. Empiricamente parlando, grazie all'apparato di sicurezza realizzato, è diminuito il tasso di criminalità.

Procede, quindi, con una filippica nei confronti della stampa, che definisce faziosa, sul titolo riguardante i forestali della provincia di Pordenone. Spiega che nel Pordenonese non ci sono mai stati i forestali precisando che si tratta delle unità appartenenti al corpo forestale regionale e precisa, contrariamente a quanto denunciato dalla stampa, che dei 22 agenti di polizia locale, 13 sono adibiti ad attività ispettiva ittico-venatoria, mentre gli altri sono adibiti ad attività di prevenzione, repressione ambientale. In più, richiama l'attività di controllo stradale che detti agenti effettuano d'intesa con Carabinieri e Polizia di Stato.

Chiarisce che con l'intervento della l.r. 9/2009 è stato compiuto uno sforzo generale, un atto di volontà per perseguire l'obiettivo della sicurezza reperendo le risorse necessarie al mantenimento di un livello di sicurezza adeguato e siglando intese tra autorità locali e autorità statali.

Deplora le ronde e si augura che il fenomeno non si manifesti in maniera massiccia. Ne ha però apprezzato l'iniziativa solo in quanto strumento di rinverimento del senso di partecipazione sociale e civile in virtù dell'impoverimento di ogni rapporto sociale e umano.

Considera l'impiego dei nonni vigili alla stessa stregua di quello degli alpini e della protezione civile e, nonostante reputi eccessivo il numero di telecamere installate per i sistemi di videosorveglianza, nonché il sistema di illuminazione, li definisce entrambi utili, anche in vista dell'interconnessione delle sale operative.

Giudica positiva la l.r. 9/2009 nonostante le difficoltà riscontrate nell'attuazione della stessa e loda l'approccio integrativo alla sicurezza con l'apporto degli enti locali in merito.

Il consigliere ASQUINI riconosce la bontà dell'intervento legislativo dichiarando l'aumento della sicurezza. Esprime però il dubbio che tale legge vada a difesa dei cittadini disonesti, considerate le

critiche rivolte alle misure di sicurezza: non ammette l'impiego degli agenti di polizia locale per fini essenzialmente economici, vale a dire di cassa per i Comuni (cita le multe emesse in ambito di circolazione stradale) e sottolinea l'importanza della formazione. Ai fini di eventuali proposte di miglioramento della struttura legislativa, auspica il confronto tra le forze politiche, altrimenti, in assenza di volontà di miglioramento, disapprova l'intero intervento che considera un affronto per il cittadino che ha lavorato onestamente una vita intera.

Il consigliere TRAVANUT esprime due considerazioni: l'una relativa all'intervento del collega Asquini precisando che il denaro pubblico impiegato per la costituzione delle ronde è, a suo dire, sprecato; l'altra relativa alla percezione della sicurezza quale elemento soggettivo, indotto e condizionato dall'esterno. Richiama il referto stilato dall'inviato del Governo sulla base dei dati delle Prefetture, criticato dal centrosinistra, nonché la campagna elettorale del 2008 con la Lega Nord dettante legge e il PDL strenuo difensore dei proclami leghisti.

Il direttore ROSSETTO replica prontamente al consigliere Travanut ribattendo che a oggi nulla è stato speso per le ronde e lo stesso vale per i corsi di formazione.

Il consigliere PEDICINI interviene un'ultima volta per precisare che nel Pordenonese tre Comuni, la cui amministrazione è di centrosinistra (e cita Sacile, Aviano e San Vito al Tagliamento) hanno attuato la politica della sicurezza con l'impiego dei fondi destinati alla politica sociale.

Conclusi gli interventi e terminata la discussione, la Commissione nomina relatori i consiglieri Asquini e Pedicini. Preannunciano relazioni di minoranza i consiglieri IACOP e KOCIJANČIČ. Nessun termine è fissato dalla Commissione per la presentazione delle relazioni.

Prima di passare al **punto 4 dell'ordine del giorno**: Esame del "Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti" (COM 2011/15), il PRESIDENTE illustra, nei punti salienti, la relazione sul sopralluogo effettuato nei Paesi Baschi (città di Bilbao e di Vitoria-Gasteiz) dal 20 al 22 marzo 2001 dalla delegazione della V Commissione (ricorda i componenti di detta delegazione cui si è aggiunto il consigliere Narduzzi: i consiglieri Marin, Sasco, Iacop, Alunni Barbarossa, Brussa e Kocijančič, accompagnati dalla dott.ssa Francesca Loizzi).

Il PRESIDENTE introducendo il punto 4 dichiara che è importante per la Regione partecipare alla consultazione lanciata dalla Commissione europea con il libro verde sugli appalti pubblici, al fine di presentare entro l'inizio del 2012 proposte legislative destinate a semplificare e aggiornare la normativa europea sugli appalti pubblici, attualmente costituita 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).

Riferisce che dai contatti avuti con la Direzione centrale infrastrutture, si è appreso che la nostra Regione ha trasmesso un contributo (allegato n. 1), rispondendo ad alcuni quesiti posti dal Libro verde, al Dipartimento politiche comunitarie, struttura che svolge attività di coordinamento nelle fasi di formazione della normativa europea e di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei Ministri nell'ambito dei rapporti tra il Governo italiano e le istituzioni europee.

Informa inoltre che anche la Conferenza delle Regioni e Province Autonome ha di recente redatto un documento (allegato n. 2) contenente le risposte ad una selezione di domande, con specifico riguardo alla tematica dell'accesso delle PMI al mercato degli appalti. Nel documento sono esposte alcune osservazioni formulate dalle Regioni nel corso del dibattito che si è svolto nel 2010 e nei primi mesi 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.

Riferisce che il Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici è attualmente all'esame della Commissione ambiente della Camera dei Deputati che renderà il parere al Governo entro il prossimo 13 aprile. Informa che si può partecipare alla consultazione avviata con il Libro verde, rispondendo anche solo ad alcune domande, che presentino un interesse particolare.

Passa quindi la parola al direttore della Direzione centrale infrastrutture, mobilità, pianificazione territoriale e lavori pubblici, dott. Dario Danese, affinché esponga i contenuti del contributo citato.

Il dott. DANESE riferisce le osservazioni riassunte nel contributo fornito al Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, che l'aveva richiesto.

Illustra gli aspetti trattati, vale a dire: l'ambito di applicazione delle norme sugli appalti pubblici (evidenzia il fatto che le attuali norme nazionali ed europee non tengono in considerazione le piccole e medie imprese pertanto propone di pensare a correttivi che vadano incontro alla realtà delle PMI con regole di "discriminazione positiva" per garantirne la sopravvivenza, quali ad esempio procedure più leggere per amministrazioni aggiudicatrici più piccole e per appalti di importo "non di importanza" – ricorda che la l.r. 14/2002 tendeva a tutelare le realtà imprenditoriali regionali ); la possibilità di migliorare gli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici; una maggiore accessibilità e un uso strategico degli appalti pubblici in risposta alle nuove sfide.

Sottolinea il problema dei mercati transfrontalieri ove i paesi confinanti presentano condizioni economico-sociali diverse e concorrenziali rispetto a quelle della Regione FVG (esempio, il costo della manodopera; cita il caso degli appalti in cui il costo della manodopera risulta incidente: ciò si traduce in una condizione contrattualistica discriminante per le imprese regionali). Suggerisce, pertanto, di stabilire, quale meccanismo di regolazione di detti mercati, condizioni contrattuali diverse a seconda del paese.

Relativamente al principio di aggiudicazione dell'appalto, precisa che il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e quello del massimo ribasso intervengono in una fase antecedente alla realizzazione dell'opera, provocando una notevole differenza tra il costo preventivato e il costo finale della stessa. Propone in merito di prendere in considerazione anche il costo finale dell'opera ovvero il costo della gestione di essa a realizzazione ultimata, e anche in termini ambientali, energetici, ecc.

Evidenzia l'opportunità di valorizzare e incentivare il partenariato pubblico- privato al fine di coinvolgere il privato in opere soddisfatorie di investimento e, quindi, attrarre più capitali e consentire lo sviluppo di nuove progettualità.

Da ultimo, rappresenta la necessità di elevare le soglie comunitarie, ma altresì di adeguarle e armonizzarle al mercato globale.

Il consigliere IACOP interviene per ringraziare il direttore Danese e i suoi collaboratori che hanno lavorato al contributo prodotto. Auspica che quanto proposto intervenga in un momento antecedente "al confezionamento del provvedimento". Condivide le osservazioni esposte, soprattutto quelle relative alla impari concorrenza tra PMI e grandi imprese – situazione, questa, che a suo dire impone l'introduzione di adeguati correttivi (cita come esempio la creazione di condizioni di territorialità riportando il caso in cui l'approvvigionamento di materie prime e di materiali in genere avviene lontano dal luogo in cui si intende realizzare l'opera: ciò si traduce inevitabilmente in costi maggiori in termini di materie prime, di trasporti e di inquinamento).

Il PRESIDENTE, elencate le questioni di interesse per la Regione FVG, dichiara di condividere le osservazioni trasmesse dalla direzione centrale infrastrutture, mobilità, pianificazione territoriale e lavori pubblici e propone alla Commissione di aderire a tale contributo. Rivolgendosi al collega Pedicini,

membro della Giunta per il regolamento, lo invita ad informare il Presidente del Consiglio sulla necessità di introdurre nel Regolamento interno una normativa sulla procedura da seguire per esprimere entro otto settimane il parere relativo alla c.d. allerta precoce, procedura che preveda l'opportuno raccordo Giunta-Consiglio.

Non essendoci obiezioni, così rimane stabilito.

Esauriti gli argomenti all'ordine del giorno, il PRESIDENTE ringrazia quanti sono intervenuti e, rilevato che sul verbale n. 109 non vi sono osservazioni e pertanto deve considerarsi approvato, dichiara chiusa la seduta. Sono le ore 13.12.

IL PRESIDENTE  
Roberto Marin

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO  
Antonio Pedicini

IL VERBALIZZANTE  
Francesca Loizzi

IL RESPONSABILE DELEGATO DI P.O.  
Anna Leone

## **Libro verde sulla modernizzazione della politica della UE in materia di appalti**

Domanda 1:  
ambito di applicazione (pag. 7)

Si ritiene che l'ambito di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici debba essere limitato alle attività di acquisto della pubblica amministrazione da intendersi come interesse economico diretto della stessa.

Come si evince dal combinato disposto degli artt. 1 e 3 del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, in analogia con il diritto comunitario, il campo di applicazione della disciplina statale dei contratti concerne i contratti delle stazioni appaltanti, degli enti aggiudicatori e dei soggetti aggiudicatori, aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, prodotti, lavori ed opere. Anche il campo di applicazione del diritto interno è stato quindi concepito ed enucleato per regolamentare contratti cd "passivi". La **limitazione di applicazione delle direttive comunitarie a "attività di acquisto"** appare pertanto coerente con il nostro quadro giuridico/normativo interno.

Per quanto riguarda invece la normativa da seguire per l'eventuale concessione di aiuti da parte di un'Autorità pubblica con eventuale imposizione di obblighi giuridicamente vincolanti in capo al beneficiario si ritiene sia sufficiente prevedere che l'attribuzione dell'aiuto debba essere effettuata nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza, pubblicità e concorrenza.

Domanda 2:  
Suddivisione degli appalti (pag. 7)

Quanto alla questione sulla attuale classificazione degli appalti pubblici in appalti di lavori, forniture e servizi, la proposta del libro verde di considerare i lavori una forma di servizio o di ricorrere ad un concetto unificato di appalto pubblico, differenziando a seconda della materia soltanto qualora sia strettamente necessario, non appare congrua, in quanto non sussiste una omogeneità nei settori in riferimento e il mantenimento di una differenziazione di strumenti giuridici in relazione a ciascun ambito è garanzia di maggiore efficienza degli appalti.

L'ipotesi di ricondurre ogni attività di acquisto alla qualificazione giuridica di prestazione di "servizio di costruzione" sembra stravolgere- in un'ottica di eccessiva semplificazione- i risultati di uno sviluppo storico e di elaborazione giuridica che ha visto attrarre i servizi alla disciplina dei lavori pubblici e non viceversa.

La tradizione giuridica italiana ha elaborato molti istituti giuridici strettamente correlati alla specificità dei lavori e in particolare alla fase esecutiva di detto ambito applicativo della disciplina degli appalti (vedasi contabilità, direzione.....) la cui efficacia e validità è stata avallata da una esperienza giuridico applicativa secolare poi in parte estesa e adattata anche ai servizi.

La disciplina dei lavori pubblici è il risultato della costante evoluzione del contesto politico, sociale ed economico che ha elaborato gli strumenti più idonei alla specificità di tale settore fino al riconoscimento di ambiti di autonomia regionale costituzionalmente garantiti.

In termini di armonizzazione tra diritto nazionale e sovranazionale si ritiene pertanto adeguato il **mantenimento dell'attuale struttura dell'ambito di applicazione materiale degli appalti e la distinzione, in particolare, tra appalti di lavori e servizi che configurano diverse esigenze di disciplina sostanziale** e sotto diversi profili appaiono piuttosto eterogenei.

Domanda 3

Modifica della definizione di appalti di lavori (pag. 8)

Viene valutata positivamente la possibilità di omettere l'elenco delle attività costituenti lavori, attualmente contenuto nell'allegato I alla Direttiva 2004/18/CE, prevedendo una definizione più generale ed elastica.

Domanda 4

Servizi A – B (pag. 9)

Si ritiene che le Direttive comunitarie non dovrebbero avere un livello di dettaglio quale è quello attuale, ma dovrebbero limitarsi ad enunciare principi.

Più che effettuare una elencazione puntuale di servizi di tipo A e servizi di tipo B può essere utile offrire una enunciazione di caratteristiche comuni e di obiettivi idonei a qualificare i servizi. In assenza di dette caratteristiche resterebbe inteso che la fattispecie concreta sarebbe al di fuori del campo di applicazione della Direttiva. Andrebbero quindi individuate le specialità.

Domanda 6: soglie (pag. 9);

Fatte salve le esigenze di armonizzazione e coordinamento con gli ulteriori accordi assunti in ambito UE, si ritiene **condivisibile il favore per un adeguamento delle soglie per l'applicazione delle direttive UE** in considerazione del fatto che:

- l'interesse transfrontaliero è troppo limitato per giustificare eccessivi oneri amministrativi di aggiudicazione, in applicazione delle direttive comunitarie così come attualmente formulate;
- le soglie attualmente vigenti dovrebbero comunque essere soggette ad un aggiornamento periodico in considerazione dell'aumento del costo della vita. Attualmente l'unico parametro di riferimento deriva da un rapporto tra l'Euro e il Dollaro e tiene in considerazione solo la dinamica valutaria e non considera la dinamica inflativa delle due monete ;
- devono comunque essere previste forme di pubblicità più omogenee al fine di garantire il necessario livello di conoscibilità delle procedure.

In tale contesto si ritiene utile non tanto un innalzamento delle soglie quanto un'introduzione di un meccanismo che tenga conto del costo della vita atteso che attualmente non è previsto un criterio di adeguamento per avere il medesimo valore immutato nel tempo.

Domande 7 e 8 (pag. 10)

Esclusioni

Si ritiene che in alcuni casi la normativa sugli appalti esclusi sia troppo frazionata. Ad esempio la materia del trasporto pubblico di passeggeri dovrebbe essere intesa in senso unitario indipendentemente dal tipo di mezzo di trasporto utilizzato (ferro, gomma o mare/fiumi). In tale contesto si ritiene che debba essere valutata l'opportunità di assoggettare i servizi automobilistici, e soprattutto quelli al di sopra di una certa soglia, alla normativa prevista per il trasporto ferroviario di persone (Regolamento 1370/2007).

Domanda 9 (pag.11)

Organismo di diritto pubblico

L'attuale definizione di committente pubblico, quale "organismo di diritto pubblico", così delineata dalla giurisprudenza della Corte, appare idonea.

Domande 10 e seguenti (pag. 13)  
Servizi pubblici

Si reputa opportuno confermare le norme UE in materia di disciplina dei servizi pubblici.

I servizi pubblici possono essere considerati effettivamente liberalizzati solamente nel momento in cui sarà garantita la disponibilità dell'infrastruttura necessaria per l'esercizio del servizio. Ad esempio nella materia delle telecomunicazioni (banda larga) e in particolare in un territorio quale quello del Friuli Venezia Giulia caratterizzato dalla presenza sensibile di zone montuose dove l'infrastrutturazione telematica non porta un ritorno economico significativo, è risultato essenziale l'avvio di un progetto suddiviso in 2 fasi:

- 1) realizzazione diretta dell'infrastruttura da parte della Pubblica Amministrazione;
- 2) individuazione, nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza e non discriminazione del gestore della rete stessa.

Ulteriore esempio può essere dato dalla gestione del trasporto pubblico locale. Al fine di aprire ulteriormente al mercato il settore del TPL la Regione intende procedere con la pubblicazione di un bando che preveda l'obbligo in capo al proprietario delle infrastrutture di stipulare contratti aventi ad oggetto l'utilizzo a valore di mercato di tutte le infrastrutture (officine, depositi ...) del TPL all'aggiudicatario della gara (quindi anche delle infrastrutture che non siano di proprietà pubblica).

Domanda 14 (pag. 14)

Livello di dettaglio delle direttive comunitaria

In un'ottica di maggiore flessibilità degli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici ed avuto in particolare riguardo alle proposte UE di cui ai punti *sub* 2 e seguenti del documento alla attenzione, si rileva **l'opportunità di una minore specificità della disciplina UE nel settore degli appalti fatta salva la determinazione di alcuni obblighi fondamentali e di principio** che consentano di garantire condizioni di parità ed omogeneità di disciplina a livello europeo.

Si ritiene che un livello adeguato di dettaglio della normativa comunitaria debba contenere solamente una indicazione di massima dei principali passaggi che il procedimento di scelta del contraente dovrebbe seguire.

Domanda 15

Modernizzare le procedure (pag. 16)

Le attuali procedure di gara (aperta, ristretta, negoziata) sono modelli idonei. Richiedono tuttavia un'applicazione modulabile in ragione dell'oggetto dell'appalto e dell'entità dello stesso e delle condizioni oggettive nelle quali si deve assegnare l'appalto (condizioni della negoziata; presenza di un brevetto).

Domanda 16.

Al fine di rendere note e disponibili le migliori opzioni presenti sul mercato, andrebbero favorite procedure che consentano agli operatori di formulare offerte anche alternative (integrative e aggiuntive), previa definizione degli obiettivi prestazionali da parte della stazione appaltante (es. appalto integrato, dialogo competitivo, concorsi di progettazione).

Domanda 17.

Va incentivato il partnerariato pubblico-privato in modo da attrarre quanto più possibile capitali privati e consentire lo sviluppo di nuove progettualità mediante la conferma di procedure quali il dialogo competitivo, aste elettroniche, concorsi di progettazione .

Domanda 18.

Accelerazione delle procedure

L'adozione di procedure accelerate va temperata con adeguate forme di garanzia di partecipazione e l'adozione di adeguati strumenti di pubblicità. Anche in connessione con l'utilizzo di strumenti informatici quali la posta elettronica certificata o l'utilizzo di siti informatici dedicati.

Domande 19, 20 e 21 (pag. 17)

Procedura negoziata

Sempre in un'ottica di maggiore flessibilità **sarebbe auspicabile un quadro procedurale più leggero e un ampliamento delle possibilità di negoziazione, fatte salve adeguate forme di pubblicità preventiva, anche semplificata**, che consentano di temperare il principio di non discriminazione con esigenze concrete di massima semplificazione procedurale e duttilità verso il perseguimento del risultato. **Un tanto si evidenzia soprattutto per appalti di valore ridotto e amministrazioni locali e regionali.**

La soglia per la procedura negoziata va opportunamente innalzata.

Al fine di garantire trasparenza e non discriminazione potrebbero essere disciplinate le forme di pubblicità dei criteri di selezione degli operatori e gli avvisi a gara esperita.

Domande 22 (pag. 17)

Beni e servizi commerciali

Si ritiene opportuno prevedere procedure semplificate per l'acquisto di beni e servizi commerciali.

Domande 23 (pag. 19)

Selezione e aggiudicazione

Si ritiene che nelle procedure di gara al massimo ribasso si possa ribaltare la sequenza della valutazione dei criteri di valutazione e in particolare valutare dapprima le offerte economiche ed effettuare successivamente un controllo a campione dei requisiti di partecipazione alla gara da parte degli offerenti oltre che da parte dell'aggiudicatario.

Al fine di sviluppare gli standard prestazionali in termini di qualità del progetto e dell'opera è preferibile un maggior utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Domanda 25 (pag. 19)

Esperienze pregresse

Pur riconoscendo l'importanza delle esperienze pregresse soprattutto in caso di appalti che richiedano specifiche tecniche o in cui ad esempio si richieda una sicura tempistica di esecuzione ovvero quando l'elemento *dell'intuitu personae* possa acquisire particolare rilievo, si ritiene che in un sistema di qualificazione (SOA) e di certificazione di qualità (ISO), nonché in presenza di un casellario contenente eventuali annotazioni, appare di difficile percorribilità l'applicazione di un criterio di valutazione delle esperienze maturate con riferimento ai singoli operatori, che non incorra nel rischio di discriminazione.

Si ritiene peraltro che l'eventuale valutazione positiva delle esperienze pregresse oltre ad essere di difficile attuazione potrebbe comportare una maggiore difficoltà di inserimento di realtà imprenditoriali di recente costituzione. Le esperienze pregresse devono sicuramente poter essere valutate qualora le stesse siano negative (es. risoluzioni contrattuali per inadempimento, ritardi ...)

Domanda 27 (pag. 21)

Si ritiene opportuno addivenire ad una semplificazione delle procedure di aggiudicazione, non già sulla base del dato dimensionale della stazione appaltante, ma dell'entità del contratto.

Sarà cura delle singole amministrazioni, individuare il soggetto cui affidare la procedura, anche in applicazione del principio costituzionale di adeguatezza.

Domanda 28 (pag. 21)

Potrebbe essere ipotizzabile una estensione della procedura negoziata.

Domanda 29 (pag. 22)

Transfrontalierità / Semplificazione delle procedure

Si chiede se vi sia sufficiente certezza per aggiudicare gli appalti sotto soglia comunitaria anche alla luce delle spiegazioni fornite dalla Comunicazione interpretativa della Commissione.

In proposito si evidenzia che la citata Comunicazione prevede l'uguaglianza di accesso per gli operatori economici di tutti gli Stati membri quale presupposto di legittimità di una procedura di gara sotto soglia ed intende tale uguaglianza in termini di assenza di "alcuna condizione che comporti una discriminazione diretta o indiretta nei confronti dei potenziali offerenti di altri Stati membri, come l'obbligo, per un'impresa interessata all'appalto, di essere stabilita sul territorio dello stesso Stato membro o della stessa regione dell'amministrazione aggiudicatrice".

Si ritiene però che una uguaglianza di accesso agli appalti transfrontalieri dovrebbe presupporre anche una parità di condizioni di accesso al mercato da parte delle imprese operanti nei vari Stati membri. Tale condizione non sempre è soddisfatta e si ripercuote negativamente sull'aspettativa dell'operatore economico e, in particolare, della PMI di concorrere con altri all'assegnazione di un appalto in modo del tutto paritario.

Anche al fine di incentivare l'attività delle PMI, che costituiscono il volano dell'economia degli Stati membri, ciò che a livello locale maggiormente interessa non è tanto un innalzamento delle soglie delle direttive comunitarie e in particolar modo delle soglie in materia di lavori pubblici, quanto piuttosto la possibilità di riconoscere la legittimità di ulteriori forme di semplificazione amministrativa per appalti di limitato importo, che in quanto tali non dovrebbero poter interessare un ambito transnazionale.

Si chiede quindi che possa essere valutata positivamente una estensione di una procedura negoziata senza preventiva pubblicazione del bando ma con invito di un numero limitato di offerenti anche a soglie maggiori di quelle esplicitamente previste dalla normativa nazionale ma pur sempre inferiori alle soglie di applicabilità delle direttive comunitarie.

Si evidenzia l'opportunità che l'Unione Europea riconosca in termini di principio la possibilità che gli organi legislativi locali competenti possano effettuare una valutazione che tenga conto di un contemperamento tra il principio della massima trasparenza (anche al fine di garantire una effettiva concorrenza transfrontaliera) e il principio di proporzionalità dell'attività amministrativa.

In tale contesto si dovrebbe poter considerare legittima una eventuale elevazione di soglie di procedure semplificate previste dalla normativa italiana (art. 122, comma 7bis, e l'articolo 123 del D.Lgs. 163/2006 che disciplinano rispettivamente le procedure di affidamento dei lavori di importo inferiore a 500.000 euro e di importo inferiore al milione di euro) come è stato operato dall'articolo 4, comma 28, della legge regionale 12/2010 (attualmente al vaglio della Corte Costituzionale) che ha accertato, peraltro per un periodo di tempo limitato e cioè fino al 31 dicembre 2011, il carattere non transfrontaliero dei lavori pubblici di importo pari o inferiore al milione di euro al fine di fronteggiare la straordinaria situazione di grave crisi congiunturale.

La norma regionale, che si caratterizza quindi come specificazione della vigente norma nazionale, ha introdotto procedure semplificate per i lavori di importo non rilevante, anche con l'obiettivo di riequilibrare la diversità del trattamento retributivo oltre che giuridico riconosciuto agli addetti del comparto edile nelle Regioni immediatamente confinanti con il Friuli Venezia Giulia e, più specificatamente in Slovenia, risultando il costo della manodopera il fattore che - per lavori di tale importo - incide in modo più rilevante sugli oneri complessivi sostenuti dalle imprese. Per lavori di importo limitato, infatti, l'onere dell'impresa è riconducibile sostanzialmente a due soli voci di spesa, vale a dire il prezzo dei materiali impiegati e il costo della manodopera, a poco rilevando la capacità organizzativa e la propensione all'innovazione tecnologica, elementi questi ultimi in base ai quali in altri contesti di più ampio respiro si misura l'autentica competitività degli operatori economici del settore.

Il legislatore regionale, pertanto, ha voluto evitare che la vicinanza con realtà territoriali strutturalmente più competitive (in particolare per l'esistenza di condizioni retributive eterogenee nell'interno della UE) nel settore edile di quelle nazionali in considerazione solamente del minor costo della mano d'opera comprometta dal punto di vista sostanziale il principio della concorrenza, finendo col sacrificare di fatto le imprese locali già di per sé penalizzate dalla crisi congiunturale in corso.

Si segnala ancora che il legislatore ha introdotto tale norma assegnandole fin da subito carattere di provvisorietà, ammettendo cioè l'interesse non transfrontaliero dei lavori pubblici di importo pari o inferiore al milione di euro solo fino al 31 dicembre 2011, proprio muovendo dall'obiettivo di rimediare a una situazione di divario delle condizioni sociali, economiche, contrattuali e salariali fra Stati limitrofi oltre che a una circostanza di distorsione del mercato e di svantaggio per le imprese del Friuli Venezia Giulia oggi ulteriormente aggravata dalla crisi congiunturale.

Si ritiene utile distinguere tra due possibili nozioni di transfrontalierità:

- 1) transfrontalierità in senso lato attualmente considerata dalla normativa comunitaria in relazione ai rapporti tra i vari Stati membri dell'Unione Europea anche non contermini;
- 2) transfrontalierità in senso stretto relativa ai rapporti tra Stati/Regioni membri dell'Unione Europea che siano contermini (esempio Friuli Venezia Giulia e Slovenia) e in relazione ai quali il tessuto economico e sociale è più facilmente permeabile.

E' proprio in relazione a tale secondo concetto di transfrontalierità che diventa importante adottare accorgimenti volti a garantire che le realtà imprenditoriali presenti sul territorio e che si caratterizzano per la loro dimensione di PMI operino in un contesto di concorrenza perfetta data dalla parità di condizioni oggettive e in particolare dalla parità del costo del lavoro.

Domande 30-33

Va favorita la cooperazione pubblico-pubblico sottraendola all'ambito di applicazione delle norme in materia di appalti e riconducendola a mera forma di organizzazione.

E' preferibile un processo di delegificazione di tali istituti normativi.

Nell'ambito della cooperazione pubblico/pubblico, (pag. 23 libro verde), La UE sostiene che pur essendo in un ambito in cui vi è da parte del soggetto pubblico una attività di acquisto, qualora ciò avvenga per adempiere alle proprie funzioni e con forme di cooperazione tra pubbliche amministrazioni ciò non debba essere considerato appalto (Corte di Giustizia europea). Individua poi due forme di distinte di cooperazione definendole "cooperazione interna" e "cooperazione orizzontale". La domanda che la UE pone è se sia necessaria l'introduzione di principi che consentano di individuare in modo più preciso i presupposti per individuare l'ambito del partenariato p/p.

Cosa diversa dal partenariato p/p si verifica quando vi è il trasferimento di competenze di una funzione pubblica da un'amministrazione ad un'altra; quando cioè un soggetto delega ad altro, non l'esecuzione di un appalto, bensì la sua funzione di stazione appaltante. Secondo la UE, quando il trasferimento della responsabilità della funzione avviene integralmente non si applicano le direttive in materia di appalti.

Conseguentemente il soggetto che assume tali funzioni opererà sulla base della normativa in materia di appalti.

La UE chiede se sia opportuno che vi siano norme che regolino tale trasferimento di competenze.

A differenza della normativa nazionale, l'istituto in oggetto è già regolamentato dalla nostra legge regionale sui lavori pubblici e precisamente la delegazione amministrativa intersoggettiva, (prevista per la realizzazione di lavori e per la sola Regione Friuli Venezia Giulia). A tal proposito si ritiene auspicabile a livello europeo, la previsione di norme di principio che introducano tale istituto, al fine di consentire la sua utilizzazione a tutti i soggetti appaltanti e per tutte le tipologie di appalto.

#### Domande 34-38

Gli appalti comuni, di per sé, costituiscono uno strumento funzionale solo in casi eccezionali e per aggregazioni specifiche non per l'ordinarietà della gestione di una pubblica amministrazione. Gli appalti comuni quindi potrebbero essere utilizzati laddove c'è una necessità di uniformare aspetti tecnologici quali può essere ad esempio il caso dei treni dove, come noto, esiste una differenza tra i vari paesi membri di aspetti tecnici che non consentono una effettiva circolazione (es. diversa tensione, diverso passo ...).

Un diffuso utilizzo di tali forme di acquisizione rischia tuttavia di costituire ostacolo all'accesso delle PMI all'appalto e produrre una spersonalizzazione del rapporto contrattuale.

#### Domande 39-40

Non si ritiene opportuno un intervento dell'UE in materia di gestione ed esecuzione del contratto, in quanto l'ordinamento interno risulta consolidato e, con particolare riferimento all'appalto di lavori, prevede un'autonoma disciplina formatasi con il RD 350/1895 e frutto della successiva evoluzione normativa, tutt'ora valida.

#### Domande 41-42

Si conferma l'inopportunità di un intervento normativo UE in materia di esecuzione dell'appalto.

Le direttive non disciplinano la fase dell'esecuzione dell'appalto, tuttavia la UE ritiene che certi eventi che si verificano in tale fase possano avere gravi conseguenze relativamente alla non discriminazione degli offerenti ed in relazione alla solidità degli acquisti pubblici in generale.

La UE si chiede se sia necessario fornire strumenti normativi a tal fine, e nello specifico quando si tratti di modifiche sostanziali (secondo la Corte di Giustizia europea le modifiche che comportino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle dell'appalto iniziale costituiscono una nuova aggiudicazione).

Si ritiene che l'UE non debba prevedere norme relative alla fase di esecuzione dell'appalto per i seguenti motivi:

- in primo luogo la materia dell'esecuzione degli appalti, salvo alcuni ambiti, è disciplinata dal codice civile, pertanto disciplinata dalla normativa che regola i rapporti tra privati; si ricorda che la materia contrattuale prevede un corpo di norme molto consistente e dettagliato, che consente di regolare la quasi totalità delle situazioni che si possono verificare;
- oltre al diritto privato, vi sono inoltre nel nostro sistema tutta una serie di norme che disciplinano in modo specifico l'ambito degli appalti pubblici affinché in tutta la fase dell'esecuzione siano mantenuti presupposti fondamentali per l'esecuzione del contratto, ed altre norme che disciplinano i casi in cui tali aspetti vengano a mancare e consentire alla parte pubblica la possibilità di concludere l'appalto (non necessariamente con lo stesso soggetto) nel rispetto dei principi che ordinano il settore;
- in secondo luogo, si richiama il principio della certezza del diritto, nel senso che situazioni legittime e consolidate non possono essere travolte in virtù di eventi che possano verificarsi nello svolgimento del contratto stesso, ma si parte dal presupposto che una volta individuata la

controparte, sulla base di procedure ad hoc, situazioni che possano verificarsi nel corso del contratto non possano travolgere l'aggiudicazione (considerato un procedimento amministrativo concluso), salvo che questo non venga espressamente previsto (es. venir meno della qualificazione);

- non da ultimo, la previsione dell'esperimento di un'ulteriore procedura per l'individuazione di un altro soggetto comporterebbe una dilatazione dei tempi per la conclusione dell'appalto stesso, ma anche in concreto il blocco della prestazione comporterebbe un aumento dei costi (ad esempio tenere in piedi un cantiere i cui lavori vengono bloccati in attesa di individuare altro soggetto).

Si ritiene quindi che l'UE non debba prevedere norme specifiche per la fase dell'esecuzione, tuttavia, potrebbe prevedere a livello di principio (domanda 42) che gli stati membri introducano nella loro legislazione il diritto di risoluzione degli appalti aggiudicati in violazione della legislazione sugli appalti pubblici.

#### Domanda 46

Azioni positive a supporto delle PMI, per quanto auspicabile, appaiono di difficile applicazione, in virtù del principio di non discriminazione. Si ritiene opportuno declinare il principio di non discriminazione in modo più articolato di quello attuale. Ad esempio riservare una quota minima del mercato degli appalti alla categoria delle PMI in generale in ambito europeo, considerato che queste rappresentano la spina dorsale dell'economia UE, non dovrebbe poter ledere il principio di non discriminazione.

#### Domanda 48

Una misura indiretta a favore delle PMI è costituita dalla semplificazione delle procedure di aggiudicazione, eccessivamente onerose.

#### Domanda 49

La verifica dei requisiti in capo al solo aggiudicatario è compatibile esclusivamente con sistemi di aggiudicazione come il massimo ribasso.

#### Domanda 50

L'autocertificazione è già diffusamente applicata.

E' invece opportuno uno sfoltimento delle documentazione da presentare in sede di gara, anche prevedendo forme di garanzia di tipo diverso e semplificato con riferimento agli appalti di importo minore.

#### Domanda 51

E' opportuno introdurre un limite massimo ai requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi, che tengano conto dell'entità e caratteristiche dell'appalto, secondo i già vigenti principi di proporzionalità e non eccedenza.

#### Domanda 52

E' di difficile applicabilità l'obbligo di subappalto in quanto contrasta con l'autonomia organizzativa dell'appaltatore.

E' preferibile un vincolo meno rigido al divieto di subarticolazione delle opere in lotti, purché funzionali.

Il subappalto può risolvere in un periodo di crisi la criticità per una specifica PMI di essere assegnataria di appalti ma non consente a questa una crescita effettiva in termini di autonomia e di responsabilità, relegandola necessariamente ad una realtà secondaria e di mero supporto all'appaltatore.

## Subappalto

Il documento investe indirettamente la problematica del subappalto alle domande 39 – 41, con riferimento alle questioni concernenti le eventuali modifiche del contraente prescelto in fase di gara, ed alla domanda 59 con riferimento alla necessità di prevenire eventuali comportamenti anticoncorrenziali da parte dei concorrenti. Tale problematica viene invece specificamente affrontata alla domanda 44, con riferimento all'opportunità di inserire o meno più incisive modalità di controllo sui subappalti effettuati dall'appaltatore.

Il libro verde riconduce in linea generale tali questioni alla opportunità/necessità di ridurre il cospicuo numero di norme di dettaglio presenti nella fase esecutiva degli appalti in talune realtà nazionali, eventualmente introducendo standard comuni per alcuni aspetti a livello UE. All'interno di tale esigenza, che pure appare per taluni aspetti inconfutabile, si ritiene di propendere per la possibilità di salvaguardare taluni aspetti del diritto interno; è il caso, in via esemplificativa, della normativa di dettaglio in materia di conduzione e contabilità dei lavori, il cui valore aggiunto nel consentire la corretta esecuzione in linea tecnica delle opere e nella supervisione della spesa relativa appare acclarato dalla ormai più che secolare applicazione operativa degli specifici istituti, senza significative soluzioni di continuità.

Con specifico riferimento alla domanda 44, si ritiene che anche ulteriori aspetti del diritto interno mantengano la propria validità; segnatamente, è il caso della disciplina in materia di subappalto, dove il mantenimento in capo all'aggiudicatario dell'obbligo di realizzare una quota significativa dell'opera appare in linea con le esigenze di implementazione dimensionale delle PMI sul territorio, senza che vengano disattesi i principi fondamentali di libertà organizzativa delle imprese, che se estesi a livello di *general contractor* appaiono funzionali solo alle esigenze della grande impresa.

### Domanda 59

E' necessario adottare dei criteri o "buone pratiche" per lo svolgimento corretto delle procedure di gara (responsabilizzazione, riservatezza art. 13 Codice appalti, ecc.)

### Domande 62 e seguenti.

Si ritiene che in linea generale per ogni tipologia di appalto (lavori, servizi e forniture) sia di fondamentale importanza l'introduzione di una fase di individuazione dei fabbisogni della stazione appaltante e quindi di una programmazione.

### Domande 70-73

La UE chiede se sia auspicabile l'introduzione di un terzo criterio di aggiudicazione da affiancare al massimo ribasso e all'offerta economicamente più vantaggiosa.

Premettendo che il massimo ribasso individua un criterio ben definito, l'offerta economicamente più vantaggiosa consiste in un contenitore all'interno del quale più elementi vengono utilizzati per individuare quella che sarà considerata la migliore offerta.

In quest'ottica si ritiene auspicabile la possibilità della previsione di un terzo criterio che consenta di realizzare obiettivi strategici con maggiore efficacia e di valorizzare gli aspetti di qualità connessi al ciclo di vita del bene. Si andrebbero così a privilegiare gli aspetti qualitativi dell'offerta e ad apprezzare positivamente una realizzazione di qualità di lavori, servizi e forniture anche con una funzione di indirizzo a sostegno di altre politiche (sviluppo, incentivazione della qualità, innovazione, comportamenti virtuosi ...).

Il criterio del prezzo più basso non verrà eliminato ma devono applicarsi dei correttivi, preferibilmente di tipo automatico.

#### Domande 74-76

Già esistono procedure di verifica in materia di lavoro, previdenza e flussi finanziari.

Ulteriori clausole sull'esecuzione dell'appalto (oltre al rispetto delle vigenti norme) sono di difficile e onerosa applicazione, anche in quanto imporrebbero verifiche e l'assunzione di provvedimenti conseguenti.

#### Domande 91-94

L'innovazione può essere stimolata da forme di appalto pubblico di tipo "aperto", in particolare per quei settori nei quali l'evoluzione tecnologica e la R&S risultano più intense.

Va valutata la possibilità di adottare forme di appalto più avanzate che consentano agli operatori di sottoporre modelli e soluzioni alternative



## **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 "negoziatura 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).

Peraltra 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 aggiudicatrici 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 aggiudicatarie 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.