

# Audizione Autostrade per l'Italia DDL AS 1678

(Delega per il recepimento delle Direttive Appalti  
e Concessioni)

8<sup>a</sup> Commissione LLPP del Senato  
17 marzo 2015

## Considerazioni generali Direttiva Appalti

- In linea generale la Direttiva europea Appalti si propone “obiettivi di sistema” che riteniamo condivisibili. A nostro avviso è opportuno, dunque, che sia recepita nell’ordinamento italiano senza stravolgimenti ed evitando qualsiasi tentazione di “superfetazione normativa”.
- La Direttiva ha come obiettivo l’accesso diretto al mercato “primario” delle PMI. E’ un obiettivo di fondo totalmente condivisibile, per limitare anche l’intermediazione di *General Contractors* rispetto ad opere la cui complessità non lo richiede.
- La Direttiva prescrive inoltre agli Stati europei di evitare il fenomeno del *gold plating*: è un’indicazione che condividiamo totalmente e il cui rispetto sarà molto importante per aumentare l’efficienza del nostro sistema.
- La Direttiva infine introduce una serie di flessibilità, che possono diventare preziose se interpretate correttamente.
- Riteniamo che la patologia del sistema degli appalti in Italia sia determinata dall’abuso di leggi speciali e procedure di emergenza per ovviare ai problemi cronici:
  - Criteri di prequalifica formali e non sostanziali
  - Trasferimento di responsabilità di esecuzione all’appaltatore solo formale e non sostanziale
  - Eccessiva volubilità e ipertrofia delle norme di settore
- Per evitare l’ennesima *disruption* del sistema, dunque, riteniamo che non sia opportuno intervenire in profondità ed estensivamente sul Codice Appalti.
- Ma alcuni interventi mirati sono necessari per curare le attuali patologie, riportando a fisiologia il mondo degli appalti:
  1. Criteri di prequalifica “sostanziali”, opera per opera, basati su dimensione opere, esperienze tecniche precedenti, solidità finanziaria e stabilità della stazione Appaltante.
  2. Disciplina più efficace del “subentro” nell’appalto in caso di inadempimento ai fini di una rapida liberazione del cantiere.
  3. Criteri di aggiudicazione semplici (prezzo).
- In sintesi è necessario garantire:
  - Discrezionalità dei criteri di prequalifica
  - Trasparenza di criteri e decisioni
  - Aggiudicazione basata sul prezzo
  - Effettività del trasferimento del rischio di esecuzione
  - Maggiore libertà di organizzazione dell’appaltatore

## Considerazioni generali Direttiva Concessioni

- La Direttiva conferma un principio di grande rilievo: la validità delle nuove norme solo per le nuove concessioni.
- Ne discende la necessità di mantenere invariata la normativa che disciplina le “vecchie” concessioni (che sono la stragrande maggioranza).
- Per tali motivi gli interventi normativi dovranno essere leggeri e sempre precisare la validità delle vecchie concessioni.
- Sul rischio operativo la Direttiva enfatizza, giustamente, il “rischio” come elemento connaturato alla concessione.
- La Direttiva, inoltre, stabilisce criteri molto “laschi” sulle condizioni in presenza delle quali si può prevedere una modifica del contratto di concessione ed entro quali limiti. In questo modo, di fatto, riservando alla UE la valutazione caso per caso (come avvenuto in Francia). Per tale motivo si sconsiglia qualsiasi intervento “pesante” di normazione in Italia, lasciando ogni decisione nell’ambito della gestione dei rapporti concedente concessionario, nel rispetto dei livelli autorizzativi stabiliti dal D.L. 262/2006 e del D.L. 201/2011.

DIRETTIVA UE 2014/24 APPALTI PUBBLICI		
(Abroga la direttiva CE 2004/18)		
DIRETTIVA APPALTI (2014/24/UE)	CRITERIO DI DELEGA (AS 1678)	POSIZIONE DI AUTOSTRADE PER L'ITALIA
<p><b>ACCESSO PMI</b> Introduzione di misure incentivanti l'accesso al mercato da parte delle PMI mediante la riduzione dei costi amministrativi di partecipazione alle gare.</p>	<p><b>Art. 1 co. 1 lett. m)</b>  MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI ACCESSO AL MERCATO DEGLI APPALTI PUBBLICI E DELLE CONCESSIONI PER LE PMI</p>	<p>Favorevole all'accesso delle PMI ma sempre contemperando le esigenze di efficienza degli appalti, attraverso le modifiche di seguito auspiccate agli istituti della prequalifica, del subappalto e dell'affidamento diretto a imprese collegate.</p>
<p><b>SUDDIVISIONE APPALTI IN LOTTI</b> Incentivazione alla suddivisione degli appalti in lotti; qualora il contratto non venga suddiviso in lotti di dimensioni più piccole, l'amministrazione aggiudicatrice sarà tenuta a dare motivazione della decisione assunta.</p>	<p><b>Art. 1 co. 1 lett. m)</b>  MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI ACCESSO AL MERCATO DEGLI APPALTI PUBBLICI E DELLE CONCESSIONI PER LE PMI</p>	<p>Favorevole a condizione che sia garantita la "funzionalità" del lotto.</p>
<p><b>CRITERI DI SELEZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI</b> Le Stazioni appaltanti possono imporre agli operatori economici, come requisiti di partecipazione, i criteri di selezione che riguardano la abilitazione all'esercizio professionale, la capacità economica e finanziaria, le capacità tecniche e professionali. Ciò purchè le stesse siano adeguate ad assicurare che il candidato abbia capacità giuridica, finanziaria e competenze tecniche e professionali necessarie per eseguire l'appalto.</p>	<p><b>Art. 1 co.1 lett. i)</b>  REVISIONE DEL VIGENTE SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI ATTRAVERSO MISURE DI PREMIALITA' CONNESSE A CRITERI <u>REPUTAZIONALI</u></p>	<p>I meccanismi di merito si dovrebbero allineare a quelli vigenti nel resto del mondo. Basati sulla capacità tecnica e finanziaria a svolgere lavori simili sulla base di parametri definiti dalla stazione appaltante.</p>
<p><b>AUTOCERTIFICAZIONE e DOCUMENTO DI GARA UNICO EUROPEO (DGUE)</b> Introduzione del DGUE che contiene le informazioni relative all'azienda e l'autocertificazione dei requisiti necessari alla partecipazione alle gare (si tratta di una novità a livello europeo; in Italia il processo è stato già avviato da tempo).</p>	<p><b>Art. 1 co. 1 lett. f)</b>  RIDUZIONE DEGLI ONERI DOCUMENTALI A CARICO DEI SOGGETTI PARTECIPANTI E SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI VERIFICA DA PARTE DELLE STAZIONI APPALTANTI</p>	<p>Favorevoli</p>

<p><b>ELENCHI UFFICIALI DI OPERATORI ECONOMICI RICONOSCIUTI E CERTIFICAZIONE DA PARTE DI ORGANISMI DI DIRITTO PUBBLICO O PRIVATO - SOGLIE FATTURATO</b></p> <p>Regolamentazione del sistema di certificazione SOA e criteri di accesso per gli operatori che vi si iscrivono. Previsione, in riferimento ai requisiti di fatturato, di una regola che impone alle stazioni appaltanti di non introdurre nei bandi soglie minime di fatturato sproporzionate rispetto al valore del contratto (al massimo possono richiedere un fatturato doppio rispetto all'importo a base di gara).</p>	<p><b>Art. 1 co.1 lett. i)</b></p> <p>REVISIONE DEL VIGENTE SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI</p>	<p>Si propone di elevare la classifica illimitata SOA almeno ai 100 milioni di Euro, ciò in quanto quella dei 20 milioni di Euro appare inadeguata per gli appalti aggiudicati dalle grandi Stazioni appaltanti, inserendo delle classifiche ulteriori rispetto alla VIII, ovvero modulando diversamente quelle già esistenti. Inoltre si propone di inserire requisiti di solidità finanziaria e di esecuzione di opere analoghe.</p> <p>Per gli appalti di classifica illimitata come su indicato, oltre alla presentazione della attestazione SOA, si dovrebbero prevedere, ai fini di verifica della capacità finanziaria dell'impresa, ulteriori parametri economico-finanziari quali EBTDA, ROI ecc.. (certificati da società di revisione) e parametri qualitativi, ad es. l'aver eseguito lavori per entità e tipologia analoghi a quelli oggetto dell'appalto (ed es. scavo con fresa).</p>
<p><b>CRITERI DI AGGIUDICAZIONE</b></p> <p>La direttiva sembra prediligere, tra i criteri di aggiudicazione, quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.</p>	<p><b>Art. 1 co. 1 lett. e)</b></p> <p>TRASPARENZA E PUBBLICITA' DELLE PROCEDURE DI GARA E DELLE FASI PRODROMICHE</p> <p><b>Art. 1 co.1 lett. d)</b></p> <p>SEMPLIFICAZIONE E ARMONIZZAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI PUBBLICI</p>	<p>L'offerta economicamente più vantaggiosa è potenzialmente distorsiva e non necessaria se i meccanismi di prequalifica sono efficaci ed idonei a garantire capacità tecniche ed economiche di esecuzione dell'opera.</p>

<p><b>SUBAPPALTO</b> Scompare, rispetto alla abrogata direttiva 2004/18, qualsiasi riferimento a percentuali di subappalto. L'amministrazione aggiudicatrice può chiedere, o essere obbligata da uno Stato Membro a chiedere all'appaltatore di indicare, nell'offerta, le parti dell'opera che intende affidare a terzi, nonché i subappaltatori proposti.</p>	<p><b>Art. 1 co. 1 lett. a)</b>  DIVIETO DI INTRODUZIONE O MANTENIMENTO DI LIVELLI DI REGOLAZIONE SUPERIORI A QUELLI MINIMI RICHIESTI DALLE DIRETTIVE  (DIVIETO DI "GOLD PLATING")  <b>Art. 1 co. 1 lett. m)</b>  MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI ACCESSO AL MERCATO DEGLI APPALTI PUBBLICI E DELLE CONCESSIONI PER LE PMI</p>	<p>Si condivide il principio di preservare la libera organizzazione dell'attività imprenditoriale, ferma restando la tutela degli interessi delle Stazioni Appaltanti, attraverso la soppressione dell'obbligo di ATI verticale e la liberalizzazione del subappalto eliminandone i relativi vincoli percentuali.</p>
<p><b>PAGAMENTO AI SUBAPPALTATORI</b> Possibilità per gli Stati membri di prevedere il pagamento diretto dei subappaltatori per le prestazioni affidate direttamente da parte dell'autorità aggiudicatrice, consentendo ai subappaltatori di proteggersi efficacemente dal rischio di mancato pagamento.</p>	<p><b>Art. 1 co.1 lett. d)</b>  SEMPLIFICAZIONE E ARMONIZZAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI PUBBLICI  <b>Art. 1 co. 1 lett. m)</b>  MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI ACCESSO AL MERCATO DEGLI APPALTI PUBBLICI E DELLE CONCESSIONI PER LE PMI</p>	<p>Contrari. Snatura il rapporto cliente fornitore. Va lasciata attuale disciplina.</p> <p>NOTA: Ciò in quanto detto istituto crea meccanismi di distorsione del mercato e falsi affidamenti per cui i subappaltatori accettano condizioni anche vessatorie dal mercato, non valutando in modo approfondito tutti i rischi imprenditoriali che assumono, salvo poi confidare nell'intervento diretto della Stazione Appaltante con inutili perditempo e onerose battute di arresto nella spedita esecuzione dell'appalto.</p>

<p><b>OFFERTE ANORMALMENTE BASSE</b> Introduzione di disposizioni più severe sulle "offerte anormalmente basse".</p>	<p><b>Art. 1 co. 1 lett. f)</b>  SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI VERIFICA DA PARTE DELLE STAZIONI APPALTANTI</p>	<p>Confermare la possibile verifica in parallelo di più offerte.</p>
<p><b>AFFIDAMENTO SULLE CAPACITA' DI ALTRI SOGGETTI - AVVALIMENTO</b> Disciplina più dettagliata dell'avvalimento fermo restando che gli operatori economici possono avvalersi delle capacità di altri soggetti a prescindere dai legami con essi intercorrenti per dimostrare requisiti di capacità economica, finanziaria e professionale.</p>	<p><b>Art. 1 co.1 lett. d)</b>  SEMPLIFICAZIONE E ARMONIZZAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI PUBBLICI</p> <p><b>Art. 1 co. 1 lett. m)</b>  MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI ACCESSO AL MERCATO DEGLI APPALTI PUBBLICI E DELLE CONCESSIONI PER LE PMI</p>	<p>Auspicabile l'abolizione/limitazione profonda dell'istituto poiché spesso le Stazioni Appaltanti interagiscono con soggetti non qualificati nella categoria di lavorazione e contestano inadempimenti per esecuzioni non a regola d'arte, con aggravio di tempi e costi e con rischi di distorsione del mercato.</p> <p>Si auspica un recepimento stringente del principio comunitario secondo il quale per alcuni lavori di particolare importanza/delicatezza le Stazioni appaltanti possano esigere che la loro esecuzione venga effettuata dall'offerente stesso o comunque dal soggetto all'uopo qualificato.</p>

**DIRETTIVA UE 2014/23 CONCESSIONI DI LAVORI E SERVIZI**

<b>DIRETTIVA CONCESSIONI</b>  <b>(2014/23/UE)</b>	<b>CRITERIO DI DELEGA</b>  <b>(AS 1678)</b>	<b>POSIZIONE DI AUTOSTRADE</b>  <b>PER L'ITALIA</b>
<b>APPLICAZIONE</b> Si applica solo alle nuove concessioni (presentazione dell'offerta o aggiudicazione avvenuta dopo il 17 aprile 2014).		La direttiva è coerente con la regola della non modificabilità unilaterale dei contratti in essere, nel rispetto del principio del " <i>pacta sunt servanda</i> ".
<b>CONTENUTO</b> Contiene una disciplina organica (per la prima volta) delle concessioni pubbliche di lavori e servizi.	<b>Art. 1, co. 1, lett. n)</b>  CREAZIONE DI UNA DISCIPLINA ORGANICA DELLE CONCESSIONI E INDIVIDUAZIONE, PER LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO, DI MODALITÀ VOLTE A GARANTIRE I LIVELLI MINIMI DI CONCORRENZIALITÀ, TRASPARENZA E PARITÀ DI TRATTAMENTO	Circa la legge di delega, è opportuno che sia chiarito l'ambito di applicazione solo per le nuove concessioni.  Si auspica intervento minimale che lasci spazi al rapporto concedente concessionario.
<b>VALORE</b> Si applica alle concessioni di lavori e servizi indette da amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori con valore pari o superiore ad € 5.186.000,00 (sopra soglia comunitaria).		



<p><b>RISCHIO OPERATIVO</b>          Introduce il concetto di "rischio operativo" come elemento tipico della concessione (per distinguerla dall'appalto), che comprende il possibile mancato recupero degli investimenti e dei costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi.          Il rischio operativo deve derivare da fattori esterni al controllo delle parti.</p>		<p>Favorevole al principio, stabilito nella Direttiva, del trasferimento del rischio operativo sostanziale quale elemento distintivo della concessione rispetto all'appalto.</p>
<p><b>DURATA DELLA CONCESSIONE</b>          La durata della concessione deve essere limitata al tempo necessario per il recupero degli investimenti effettuati dal concessionario nell'esecuzione dei lavori o dei servizi insieme con un ritorno sul capitale investito.</p>		<p>Fermo restando che la durata della concessione deve prevedere un orizzonte temporale adeguato a garantire il recupero degli investimenti e la remunerazione del capitale, a tariffa sostenibile, laddove il valore residuo dell'investimento non venga ammortizzato al termine della concessione, è necessario prevedere una adeguata disciplina del subentro che permetta la "bancabilità" e che offra le necessarie garanzie all'uscente (trasferimento della concessione solo ad avvenuto pagamento del valore di subentro e proseguimento della gestione nelle more del trasferimento). Ogni modifica circa la durata della concessione (e dell'eventuale valore di subentro) dovrà essere valutato caso per caso.</p>

<p><b>SUBAPPALTO</b> La norma ricalca la disciplina del <i>subcontracting</i> negli appalti e non impone né limiti né percentuali al subappalto. L'amministrazione aggiudicatrice può chiedere o essere obbligata da uno Stato Membro a chiedere al concessionario di indicare, nell'offerta, le parti della concessione che intende affidare a terzi, nonché i subappaltatori proposti.</p>		<p>Se il concessionario, a differenza dell'appaltatore, è chiamato ad assumersi il rischio economico della gestione nel tempo dell'investimento effettuato, ne consegue che deve essere libero di organizzare i fattori produttivi e gestire con regole privatistiche i contratti che deve stipulare in funzione dell'adempimento dell'oggetto della concessione.</p>
<p><b>MODIFICA DEI CONTRATTI IN CORSO</b> La direttiva delinea i casi in cui modifiche al contratto non richiedono una nuova procedura di aggiudicazione (modifiche previste nei documenti di gara iniziali, lavori o servizi supplementari resi necessari e non inclusi nella concessione iniziale, sopravvenute circostanze imprevedibili, subentro di un nuovo concessionario, ecc).</p>		<p>Sono tematiche da valutare caso per caso sulle quali la UE si riserva di valutare. Non utile normarlo a livello nazionale.</p>
<p><b>IN HOUSE PROVIDING</b> La direttiva estende il modello <i>in house</i> alle ipotesi in cui siano coinvolti nelle partecipazioni azionarie capitali privati qualora tale partecipazione non permetta l'esercizio di un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata ovvero di un potere di veto sulle relative decisioni. La direttiva inoltre prevede le ipotesi delle concessioni aggiudicate a impresa collegate, delle concessioni aggiudicate a una <i>joint venture</i> tra enti aggiudicatori o a un ente aggiudicatore facente parte di una <i>joint venture</i>.</p>		<p>Il tema dell'<i>in house providing</i> non è di nostro interesse diretto in quanto riguarda le PA.</p>