

Comunicato del Presidente del 9 maggio 2018

Linee guida art. 84, comma 12, del codice dei contratti pubblici. Possibili sistemi alternativi per la qualificazione degli operatori economici

L'articolo 84, comma 12, del codice dei contratti pubblici ha demandato all'Autorità la formulazione di una proposta al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti avente ad oggetto modalità di qualificazione, anche alternative o sperimentali da parte di stazioni appaltanti particolarmente qualificate, per «migliorare l'effettività delle verifiche e conseguentemente la qualità e la moralità delle prestazioni degli operatori economici».

Tale previsione si inserisce in un contesto normativo che, nell'ottica di garantire la massima affidabilità delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, prevede l'istituzione, da un lato, del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti (articolo 38 del codice dei contratti pubblici) e, dall'altro, del sistema di rating d'impresa (articolo 83, comma 10, del codice dei contratti pubblici). Inoltre, la previsione dell'articolo 84, comma 12, deve essere coordinata con le disposizioni che demandano all'ANAC la formulazione della proposta al Ministro delle Infrastrutture sul sistema unico di qualificazione degli operatori economici (articolo 83, commi 2 e 8) e delineano il sistema di qualificazione del contraente generale (articoli 196 e 197 del codice dei contratti pubblici).

Al fine di rispondere al mandato ricevuto, l'Autorità ha avviato dei tavoli tecnici di confronto con alcune stazioni appaltanti particolarmente qualificate, individuate sulla base dei dati relativi all'importo complessivo degli affidamenti e al numero di gare espletate nell'anno 2016 (Anas S.p.A., Autostrade per l'Italia S.p.A., Provveditorato alle opere pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna, Provincia Autonoma di Bolzano e Comune di Milano) e con alcune associazioni di operatori economici (Cna, Anaepa Confartigianato, Aniem, Ance, Claii, Casartigiani, Cna, Confapi, Finco, Oice, Cooperative di Produzione e Lavoro). Gli incontri sono stati finalizzati ad individuare le criticità del sistema di qualificazione vigente e le possibili evoluzioni in vista del perseguimento della maggiore affidabilità e specializzazione degli esecutori.

Le audizioni con gli stakeholder interpellati, dopo ampia discussione, hanno fatto emergere una posizione congiunta delle stazioni appaltanti e una proposta unitaria delle associazioni degli operatori economici. In particolare, le stazioni appalti hanno auspicato la previsione della facoltà per le stazioni appaltanti qualificate al livello più alto dell'istituendo sistema di qualificazione oppure, in alternativa, a quelle che hanno aggiudicato un certo numero di gare o di importi minimi, di istituire un sistema di qualificazione per merceologia, in analogia a quanto previsto dall'articolo 128 del decreto legislativo n. 50/2016 per i settori speciali, basato sulla previsione di requisiti speciali integrativi personalizzati per la specifica categoria merceologica. Inoltre, tra i requisiti essenziali per

l'ottenimento della qualificazione è stato proposto di considerare il conseguimento del rating di impresa, rilasciato anche sulla base di una specifica e puntuale implementazione del Certificato Esecuzione Lavori (CEL) rilasciato dal committente. È stato proposto, altresì, di prevedere la validità triennale della qualificazione, con aggiornamento annuale dei dati a cura degli operatori economici e la possibilità di prevedere specifiche verifiche e controlli in loco per riscontrare l'effettivo possesso dei requisiti tecnici da parte degli operatori economici. Infine, è stato suggerito di prevedere, a valle dell'esecuzione dei contratti, la messa a punto di un sistema di «vendor rating» che valuti la bontà dell'esecuzione dei lavori da parte dell'operatore qualificato in termini di qualità, rispetto della tempistica e livelli di conflittualità (livello delle riserve).

La proposta unitaria formulata dalle associazioni degli operatori economici intervenute al tavolo tecnico prevede la conservazione di un sistema unico di qualificazione, escludendo la possibilità di istituire sistemi integrativi giudicati troppo costosi per gli operatori economici con un possibile effetto riduttivo per la partecipazione alle procedure di affidamento, a scapito della concorrenza. Inoltre, gli operatori economici hanno evidenziato la necessità che il sistema ex articolo 84, comma 12, del codice dei contratti pubblici sia costruito a valle dell'istituzione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'articolo 38 del codice dei contratti pubblici, dal momento che, per espressa previsione normativa, il nuovo sistema può essere attuato solo da parte di stazioni appaltanti «particolarmente qualificate» ai sensi dell'articolo 38. Infine, hanno rappresentato che il nuovo sistema di qualificazione non deve prevedere la possibilità per le stazioni appaltanti di richiedere requisiti aggiuntivi rispetto a quelli necessari per l'attestazione SOA, stabiliti gara per gara, accettando al massimo la previsione di una forma di qualificazione integrata per le gare di importi rilevanti, in cui sarebbero richiesti requisiti ulteriori, attinenti alla natura dell'appalto, proporzionati all'importo dei lavori, individuati secondo criteri oggettivi, giustificati dalla particolare complessità tecnico progettuale del lavoro.

Ciò posto,

considerata la stretta correlazione esistente tra il sistema alternativo di qualificazione di cui all'articolo 84, comma 12, del codice dei contratti pubblici, il sistema base di qualificazione previsto dall'articolo 84, comma 1, del medesimo codice - che entrerà in vigore soltanto con l'adozione del decreto ministeriale di cui all'articolo 83, comma 2, del codice dei contratti pubblici - e il sistema di rating di impresa di cui all'articolo 83, comma 10, del codice dei contratti pubblici;

ritenuto che esigenze di organicità e sistematicità della materia impongano l'adozione di decisioni che tengano conto dell'assetto complessivo del «sistema» codice;

considerato, altresì, che molte delle istanze formulate dalle stazioni appaltanti e dalle associazioni degli operatori economici consultate dall'Autorità in merito ai possibili sistemi alternativi di qualificazione sono già state inserite nella proposta formulata al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai fini dell'adozione del succitato decreto sulla qualificazione degli operatori economici;

ritenuto che l'individuazione di elementi innovativi da introdurre in via alternativa o sperimentale rispetto al sistema di qualificazione di cui all'articolo 83 del codice dei contratti pubblici presupponga un adeguato periodo di applicazione del sistema di qualificazione medesimo e del sistema del rating di impresa;

si ritiene che il termine annuale previsto dall'articolo 84, comma 12, del codice dei contratti pubblici decorra dall'adozione del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti recante il sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici di importo pari o superiori a 150.000 euro. Pertanto, la proposta finalizzata all'adozione del decreto ministeriale avente ad oggetto modalità di qualificazione alternative o sperimentali sarà formulata dall'Autorità decorso un anno dall'adozione del decreto di cui all'articolo 83, comma 2, del codice dei contratti pubblici, sulla base delle risultanze della relativa applicazione.

Raffaele Cantone

Approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 9 maggio 2018

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 15 maggio 2018

Il Segretario, Maria esposito