

## SEMINARIO SINGLE MARKET FORUM

### VERSO UN'ATTUAZIONE STRATEGICA DELLE NUOVE DIRETTIVE EUROPEE SUGLI APPALTI PUBBLICI

ROMA, 13 FEBBRAIO 2015

#### SESSIONE 1 – L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA EUROPEA DEGLI APPALTI PUBBLICI – L'APPROCCIO ITALIANO

- *Il nuovo pacchetto appalti per una nuova strategia di settore: la collaborazione con la Commissione europea e l'esperienza del gruppo di lavoro coordinato dal Dipartimento Politiche europee.*  
– *Cons. Anna Maria Villa, Dipartimento Politiche europee.*

#### **Mancato “decollo” del settore appalti/utilizzo dei fondi UE**

Nel marzo 2014 la **Commissione** europea, all'esito di una serie di incontri con le competenti amministrazioni, **ha chiesto alle autorità italiane di avviare un gruppo di lavoro per predisporre una strategia di riforma** complessiva del sistema degli appalti pubblici in Italia, in concomitanza con il recepimento delle nuove direttive appalti e concessioni e del semestre di presidenza italiana della UE, **data la presenza di numerose criticità riscontrate** (eccessiva lunghezza delle procedure di gara, elevato livello di contenzioso, insufficiente capacità amministrativa delle stazioni appaltanti, mancanza di concorrenza in alcuni settori, influenza dei fenomeni corruttivi).

#### **Opportunità di revisione del sistema**

L'occasione della trasposizione delle nuove direttive comporta necessariamente la **revisione e la semplificazione** della vigente normativa nazionale e, con essa, l'opportunità di avviare una profonda azione di ammodernamento, semplificazione e razionalizzazione dell'attuale sistema degli appalti pubblici.

Abbiamo pertanto ritenuto che l'iniziativa della Commissione europea rappresentasse un'occasione fondamentale per costruire congiuntamente un **approccio nuovo di collaborazione interistuzionale**, non solo a livello nazionale, ma anche con le istituzioni europee volto a proporre **azioni concrete di miglioramento del sistema degli appalti pubblici**, in via preventiva, collaborando con gli Stati membri, e non già intervenendo *ex post*, nella fase patologica, come tradizionalmente accade nelle procedure di infrazione.

La stessa Commissione europea ha peraltro riconosciuto il **ruolo strategico del nostro Paese** e gli indubbi vantaggi che un sistema degli appalti pubblici più concorrenziale e più efficiente potrebbe apportare non solo a livello nazionale, ma per tutta l'economia europea.

Consapevoli di tutto ciò, abbiamo accolto positivamente la proposta della Commissione.

### **Istituzione di un tavolo di lavoro**

**Nel mese di giugno** dello scorso anno abbiamo quindi istituito formalmente il gruppo di lavoro, con il compito di effettuare una **diagnosi delle criticità** e delle principali cause che ostacolano l'effettivo e corretto funzionamento del sistema degli appalti pubblici in Italia e **formulare le opportune proposte** correttive da illustrare in un apposito documento.

Al gruppo partecipano i soggetti istituzionali con competenze nella materia degli appalti, con le quali abbiamo instaurato una fattiva collaborazione e che hanno puntualmente fornito **preziosi contributi** per l'analisi delle problematiche oggetto di approfondimento.

### **Nella sua configurazione attuale, il gruppo è così composto:**

*Dipartimento per le politiche europee e DAGL per la Presidenza del consiglio dei ministri, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'interno, Ministero della giustizia, Agenzia per la coesione territoriale, Consip, Regioni, Autorità nazionale anticorruzione, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità di regolazione dei trasporti, Corte dei conti. , che sono presenti e ringrazio per la collaborazione*

Oltre a fornire propri specifici contributi, **il Dipartimento svolge, nel gruppo, una funzione di coordinamento,** ponendosi anche come interfaccia della Commissione europea, in virtù del suo ruolo istituzionale di coordinamento nella fase di formazione e di recepimento della normativa UE e, in generale, di tutte le politiche europee.

### **Programma di lavoro del Gruppo**

Sul piano organizzativo, abbiamo innanzitutto elaborato un programma di lavoro, articolato in 3 fasi:

- Identificazione delle principali criticità del sistema
- Individuazione delle possibili cause
- Elaborazione di una strategia con una proposta di soluzioni alle criticità individuate

Il lavoro, dunque, è partito dall'analisi delle **principali criticità**, individuate anche con **l'aiuto dei rappresentanti della DG Market, che ci hanno fornito un supporto costante** durante tutta l'attività del gruppo di lavoro, dando importanti suggerimenti e indicazioni per l'elaborazione dei contributi tematici e indirizzando di volta in volta gli approfondimenti verso le questioni più problematiche.

Sempre della Commissione, del resto, è stata la proposta – da noi condivisa - di **organizzare l’odierna conferenza, nell’ambito del Single Market Forum**, al fine di presentare l’esperienza dell’Italia nella trasposizione strategica delle nuove direttive e, grazie al confronto con l’esperienza degli altri Stati membri, favorire lo scambio di buone pratiche in questa materia.

### **Aree di esame**

Venendo ai contenuti del documento ad oggi elaborato dal gruppo di lavoro, dirò che gli aspetti di maggiore criticità del sistema degli appalti, da noi analizzati, hanno riguardato:

- la complessità dell’assetto normativo e istituzionale
- la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti e la loro razionalizzazione
- i principali ostacoli alla concorrenza (oneri amministrativi e procedurali, problemi relativi alle concessioni di lavori, non corretta applicazione dell’in-house ecc.)
- il sistema dei controlli

Considerato l’elevato tecnicismo degli argomenti trattati, ci è sembrata una buona scelta metodologica quella di suddividere il gruppo di lavoro **in sette sottogruppi tematici**, corrispondenti ai diversi temi da analizzare, individuando per ciascuno di essi **un’amministrazione referente**, che, in virtù delle proprie competenze nello specifico tema analizzato, provvedesse a distribuire il lavoro all’interno del proprio gruppo, a raccoglierne e coordinarne i singoli contributi e a fungere da interfaccia del nostro Dipartimento nell’ambito del gruppo di lavoro “principale”.

I singoli contributi sono poi confluiti nel documento generale nel quale sono stati incorporati e armonizzati.

Abbiamo attualmente avviato **l'ultima fase di lavoro che dovrebbe concludersi entro l'estate** e che prevede, partendo dalle criticità individuate per ciascun settore, l'elaborazione di proposte concrete di interventi correttivi e di soluzioni di miglioramento del sistema.

In questo contesto posso ricordare quali sono i risultati più interessanti e critici che sono emersi dal lavoro finora svolto.

### **Risultati delle attività di analisi e monitoraggio**

- **la complessità dell'assetto normativo e istituzionale**

**La complessità del quadro normativo**, caratterizzato da un eccessivo livello di dettaglio e da un continuo sovrapporsi di norme, **ha come effetto:**

- **quello di aumentare l'incertezza sia per gli operatori del settore sia per le stazioni appaltanti (notevoli difficoltà che le stesse incontrano nella gestione delle procedure);**
- **l'elusione o la disapplicazione delle norme;**
- **dilatazione dei tempi di gara**, con conseguente frequente ricorso alle procedure in deroga, adducendo motivi legati all'urgenza e all'imprevedibilità della situazione;
- **proliferazione del contenzioso**
- **pronunce contrastanti della giurisprudenza.**

A questo si aggiunge una totale mancanza di linee guida o circolari

### **E' necessario quindi:**

Emerge pertanto chiaramente l'esigenza di **un profondo lavoro di semplificazione e razionalizzazione dell'attuale normativa** come

d'altronde previsto nel disegno di legge delega per il recepimento delle nuove direttive.

- **la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti e la loro razionalizzazione**

**Aspetto professionale:** Sul questo fronte si riscontrano una serie di criticità, **lungo tutto il ciclo dell'appalto:** scarsa capacità di programmare gli acquisti, **carezza di competenze e professionalità** specifiche del personale che determina scarsa capacità di redigere i documenti di gara e di gestire la stessa procedura di gara.

**Aspetto organizzativo** : Un problema preliminare è rappresentato certamente **dall'eccessivo numero delle stazioni appaltanti** (ammontano a circa **32.000**), numerosità che discende dall'articolazione dell'amministrazione pubblica, strutturata - come noto - su numerosi centri di competenza amministrativa (la tipologia di stazioni appaltante maggiormente numerosa è quella dei Comuni).

In questo quadro si collocano diverse **recenti iniziative normative del Governo**, volte alla razionalizzazione e riduzione delle stazioni appaltanti e a favorire l'aggregazione della domanda, in particolare attraverso la centralizzazione delle committenze, anche con l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica e ad assicurare maggiore legalità nelle procedure di acquisto come il *decreto legge 66/2014* che ha previsto la definizione di un elenco di **35 soggetti aggregatori**, i quali saranno i soli soggetti a poter svolgere determinate tipologie di acquisto di beni e servizi.

## Conseguenze:

Una delle più gravi ricadute della non corretta applicazione delle norme sugli appalti è il **mancato utilizzo dei fondi strutturali**, questione di particolare delicatezza per l'Italia, che – come noto – non riesce a sfruttarne appieno le potenzialità e i vantaggi, spesso, purtroppo, proprio a causa di errori e irregolarità che vengono commesse nell'ambito delle procedure di appalto cofinanziate con tali fondi.

- **i principali ostacoli alla concorrenza (oneri amministrativi e procedurali, problemi relativi alle concessioni di lavori, non corretta applicazione dell'in-house ecc.)**

1. Dalla ricognizione che abbiamo svolto emerge che **le irregolarità rilevate si concentrano sugli appalti sotto soglia** e quelle più ricorrenti attengono agli **aspetti della pubblicità**, che spesso non viene assicurata in modo adeguato, e all'**urgenza**, che non di rado viene invocata senza che ne ricorrano i presupposti previsti dalla legge (eventi imprevedibili

Emerge il frequente ricorso, **anche per gli appalti sopra soglia**, da parte delle stazioni appaltanti alle **procedure negoziate senza pubblicazione del bando** di gara, con evidenti **ricadute negative sulla concorrenza**, soprattutto degli operatori economici degli altri Stati membri.

- **Altro elemento “negativo” sulla concorrenza: peso oneri amministrativi**

Una degli aspetti più rilevanti per la rimozione degli ostacoli al mercato interno è quello relativo, come evidenziato più volte dalla stessa Commissione europea, **alla riduzione degli oneri per le piccole e medie imprese**. La seconda sessione della conferenza sarà infatti dedicata proprio a questa tematica.

Da qui

In particolare i costi e gli oneri amministrativi di **partecipazione alle gare:**

- **i vincoli di fatturazione** ( ad esempio, obbligo di fatturazione elettronica; imposta di bollo a carico delle imprese anche per ordini diretti e richieste di offerte di importi esigui, ecc.),
- il **rischio di esposizione finanziaria accentuata anche dai ritardati nei pagamenti della PA, e**
- **difficoltà di raccolta fondi/accesso al credito** (PMI soprattutto a carattere familiare – diffidenza a far entrare nuovi soci)
- **requisiti eccessivi in termini di garanzie finanziarie, ed il costo di queste.**
- Un altro aspetto che vorrei da ultimo segnalare è il problema **dell'entità dei contratti da aggiudicare e l'incapacità, per le piccole imprese di presentare un offerta per l'intero contratto.**

### **Strumenti a favore PMI**

**Per incentivare la partecipazione** degli operatori economici di dimensioni contenute **vi sono, però, strumenti – già previsti** peraltro dalla normativa vigente – che dovrebbero però essere **maggiormente utilizzati** . Basti pensare:

- alla **suddivisione delle gare in lotti,**



- **all'individuazione di requisiti di partecipazione rispettosi del principio di proporzionalità,**

- alla **riduzione degli oneri legati alle cauzioni**, che consente di stabilire, ove possibile, percentuali inferiori a quelle massime previste, (alla possibilità di prevedere, già nel bando, il pagamento diretto del subappaltatore da parte del committente.)

- **la standardizzazione del procedimento** con la pubblicazione di tutta la modulistica utile al rilascio delle dichiarazioni da presentare per la partecipazione da parte delle **centrali di committenza**,

- **la predisposizione di guide**, video tutorial e formazione on line, consultazioni preliminari alla predisposizione delle iniziative di gara,

- un servizio a sostegno delle PMI - volto alla predisposizione e inoltro della fatturazione elettronica.

**Altre restrizioni alla concorrenza : l'assenza di una disciplina organica nella materia dei servizi pubblici**

Sempre in tema di restrizioni alla concorrenza, la ricognizione effettuata sulle procedure di infrazione nei confronti dell'Italia in materia di **in house providing** ha evidenziato alcune criticità ricorrenti, che riguardano prevalentemente **la partecipazione di soggetti privati al capitale azionario delle società affidatarie dei servizi pubblici locali .**

Ciò che abbiamo riscontrato è che, in generale, pesa **l'assenza di una disciplina organica nella materia dei servizi pubblici locali**, dopo l'abrogazione dall'articolo 23-bis del d.l. n. 112/2008.

E' però anche ravvisabile **una non adeguata formazione delle stazioni appaltanti** che sovente hanno difficoltà ad inquadrare correttamente le fattispecie e ad applicare gli idonei istituti.

Ad ogni modo, a fronte di tali situazioni, nella prevalenza dei casi, le amministrazioni interessate adottano misure correttive, volte a ripristinare la conformità ai principi e alle norme dell'ordinamento dell'Unione europea; provvedono così ad acquisire *in house* la società affidataria (della quale acquisiscono l'intero capitale azionario) ovvero ad indire apposita gara per ri-affidare il servizio nel rispetto delle regole di *par condicio* e trasparenza.

Nell'ambito del nostro gruppo di lavoro, circa il corretto utilizzo dei fondi pubblici nazionali e europei è stato svolto un interessante **approfondimento**, condotto attraverso uno studio comparato con gli altri Paesi dell'UE da parte dell'Università di Tor Vergata, che ha portato a conclusioni che meritano magari una riflessione più attenta.

In questa sede vi farò solo un accenno, ma ritengo che la questione non debba esaurirsi qui.

In **Italia non sarebbe riconosciuto il carattere strategico e fondante della fase di identificazione del progetto** (ci riferiamo evidentemente soprattutto alla realizzazione delle grandi opere).

**L'assenza di questa fase cruciale impedirebbe, tra l'altro, una corretta programmazione dei fondi strutturali.**

**L'avvio del progetto avviene di solito con il “Documento preliminare alla progettazione” e lo Studio di Pre-fattibilità viene normalmente identificato, nel nostro Paese, con lo Studio di Fattibilità.**

Mentre in Europa i due studi sono ben distinti, in Italia i due studi sono compattati in un **unico documento**, denominato Studio di fattibilità.

**Nel contesto europeo/internazionale si parla più precisamente di:**

**a. Studio di Pre-fattibilità, che è posizionato “in testa” al ciclo di vita del progetto ed è affidato con procedure concorsuali.** Esso consente di individuare la domanda da soddisfare e le caratteristiche del contesto territoriale, le strategie progettuali e le alternative esistenti, gli elementi principali di sostenibilità finanziaria, economica ed istituzionale-amministrativa, i principali “Stakeholders” coinvolti, nonché di decidere se il progetto è meritevole di ulteriore approfondimento attraverso studi e progettazioni.

**b. Studio di Fattibilità,** che è posizionato nella fase di formulazione, contestualmente alla realizzazione del Progetto definitivo: **esso supporta la decisione di finanziare la realizzazione delle opere**, sulla base dell’analisi di convenienza dell’investimento.

CONSEGUENZA : Tale analisi è effettuata sulla base di una stima del costo delle opere che è sostanzialmente definitiva, con il risultato che **il budget di progetto non subisce grandi variazioni**, come invece avviene molto spesso in Italia per le infrastrutture strategiche./ incertezza di azione sia per gli operatori che per le PA; difficoltà di controllo e valutazione ex post.

**L’effetto dell’assenza della fase di identificazione del progetto** (nei termini che ho sinteticamente illustrato) **sui Programmi Operativi, è quello di costringere i redattori a trascurare le strutture logiche del programma**, non basandosi su una scelta strategica condivisa dove siano chiaramente indicati : contesto -obiettivi - mezzi - operatori.

Sarebbe auspicabile quindi una diversa “quadro logico di riferimento” nel quale inserire un diverso sistema di programmazione e controllo (e cioè di

governance del processo) **soprattutto quando parliamo di apertura di mercati dobbiamo tener presenti questa diversa realtà dove gli operatori mondiali/europei si confrontano nella presentazione di progetti attraverso la partecipazione a procedure ad evidenza pubblica**

### **Ultima area: il sistema dei controlli**

Un altro obiettivo strategico del nuovo pacchetto appalti è il miglioramento del sistema di monitoraggio e controllo sull'attuazione delle norme. Affronteremo in occasione della terza sessione del seminario tale problematica.

Le nuove direttive ci indicano un nuovo modello di governance in cui è evidenziata la responsabilità degli Stati membri nel garantire un'attuazione corretta ed efficace delle norme: **individuando i competenti organismi**, assistendo le stazioni appaltanti e gli operatori economici mettendo a loro disposizione orientamenti e informazioni per l'interpretazione e l'applicazione corretta della legislazione sugli appalti.

Il recepimento pertanto sarà un'occasione per ripensare l'attuale sistema dei controlli che proprio in relazione all'intero ciclo dell'appalto prevede che le stazioni appaltanti debbano ottemperare a numerosi adempimenti informativi, nei confronti di diversi soggetti, che determinano a volte sovrapposizioni e duplicazioni.

Pensiamo ai controlli sulle dichiarazioni sul possesso dei requisiti dei candidati, sulle quali si somma un numero cospicuo di controlli da parte di autorità diverse, ovvero ai controlli più "trasversali" (trasparenza, anticorruzione, tracciabilità dei flussi finanziari ecc.), svolti da una pluralità di soggetti le cui verifiche vertono sui medesimi profili.

Il tutto molto spesso è aggravato dal fatto che la legge non prescrive tempi certi per l'effettuazione dei controlli, con la conseguenza che si allungano significativamente i tempi per la conclusione delle procedure.

Nel settore degli appalti, come sarà successivamente illustrato nell'apposita sessione, l'ordinamento italiano già prevede una specifica autorità indipendente con compiti di vigilanza, ora rappresentata dall'Anac, che ha di recente assorbito l'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (Avcp).

In occasione del recepimento si potranno rafforzare le competenze della nostra Autorità in particolare magari valorizzando il ricorso ai meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie, sicuramente più snelli e meno dispendiosi per le controversie che sorgono in fase di scelta del contraente.

Nella governance dei controlli è emerso anche l'importanza della **valutazione finale dei risultati conseguiti rispetto a quelli attesi**

## **CONCLUSIONI**

Le nuove direttive ci offrono dunque l'opportunità per migliorare il sistema degli appalti pubblici, anche se l'area appalti risulta comunque essere al quarto posto (dopo fisco, edilizia e avvio di attività d'impresa) nella "classifica" delle 100 procedure più complicate da semplificare.

Ci auguriamo quindi di saper sfruttare nei prossimi mesi questa opportunità con l'aiuto del nostro gruppo di lavoro e anche di altri gruppi che per aspetti specifici sono in attività .. i cui rappresentanti partecipano alle nostre attività, noi alle loro in un lavoro quindi di grande trasparenza e collaborazione.