

**Senato della Repubblica  
8ª Commissione permanente  
Lavori pubblici, comunicazioni**

***PROGRAMMA DI MODERNIZZAZIONE DELLA POLITICA  
DEGLI APPALTI PUBBLICI, ALLA LUCE DEL LIBRO  
VERDE DELLA COMMISSIONE EUROPEA***

**AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI  
DELL'AISCAT  
(Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori)**

Roma, 18 maggio 2011



MODERNIZZAZIONE DELLA POLITICA DEGLI APPALTI PUBBLICI, ALLA LUCE DEL LIBRO  
VERDE DELLA COMMISSIONE EUROPEA DEL 27 GENNAIO 2011

GLI APPALTI E LA STRATEGIA PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA EUROPEA

Leggendo il rapporto del prof. Mario Monti alla Commissione Europea "Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea" del maggio 2010, il Single Market Act dell'ottobre 2010, e ancora il quadro politico più generale delineato dal documento programmatico Strategia Europa 2020, sembra evidente che per l'Europa i settori chiave per il rilancio della crescita economica e dell'occupazione sono sostanzialmente due: il mercato dei servizi da una parte e quello degli appalti pubblici dall'altra.

Anche la più recente Comunicazione della Commissione di aprile scorso ("*L'atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita*") individua il settore degli appalti e l'ammodernamento del quadro normativo di riferimento come una delle priorità strategiche sulle quali dovranno concentrarsi, nei prossimi 18 mesi, le Istituzioni comunitarie<sup>1</sup>.

Bisogna infatti considerare che gli appalti pubblici rappresentano una quota assolutamente considerevole dell'intero PIL europeo: come ricordato nel Rapporto Monti e, più in generale nello stesso Libro Verde, nel 2008 gli appalti pubblici ammontavano a 2.155 miliardi di euro, ciò che equivale ad una quota del 17-18% circa del prodotto interno lordo dell'Unione. Rappresentano pertanto un settore assolutamente strategico, con grandi potenzialità in termini di rilancio dell'economia e dell'occupazione, senza contare poi che gli appalti svolgono un ruolo fondamentale nel contesto della strategia Europa 2020 la quale punta su questo particolare mercato e sulle sue regole per favorire l'innovazione, l'occupazione e promuovere la tutela dell'ambiente.

<sup>1</sup> Si legge, tra l'altro, nella Comunicazione: "...I cittadini e le imprese potranno trarre pieno vantaggio dal mercato unico soltanto se l'Atto per il mercato unico e le sue azioni prioritarie saranno attuati in fretta e in maniera ambiziosa. Il programma di azione rappresenta un contributo essenziale agli sforzi volti a consolidare la competitività dell'economia europea e, a questo titolo, deve vedersi accordare la massima priorità. A tal fine sarà necessario mobilitare tutte le istituzioni europee, gli Stati membri e le parti interessate...".

Ma quello degli appalti è – secondo la Commissione – un “*serbatoio di crescita non sfruttato appieno*” e ciò in gran parte a causa di procedure di aggiudicazione complesse, farraginose, strutturalmente in grado di scoraggiare la concorrenza, da una parte, e foriere di enormi costi amministrativi per le stazioni appaltanti dall'altra. Secondo le stime europee completando, approfondendo e sfruttando pienamente il mercato unico e le potenzialità di questo settore si otterrebbe una crescita potenziale del 4% del PIL nel corso dei prossimi dieci anni.

Nello stesso tempo l'Europa guarda al di fuori di se stessa ed alle opportunità che derivano per la propria crescita dai mercati degli appalti dei Paesi terzi. Anche qui il potenziale non sfruttato appare assolutamente rilevante. Un'idea ce la forniscono i dati riportati nella relazione per il 2011 della Commissione al Consiglio Europeo sugli ostacoli agli scambi ed agli investimenti dove si legge, ad esempio, che nel 2007 la spesa per gli appalti pubblici ammontava all'11% negli Stati Uniti e al 18% in Giappone. Quanto alle economie emergenti, pur non disponendosi di molti dati in merito, la Commissione ricorda che nel 2007 i mercati degli appalti pubblici ammontavano, secondo le stime, a circa 212 miliardi di euro in India e nel Mercosur (Brasile e Argentina), cifra per altro destinata ad aumentare notevolmente in considerazione delle prospettive di crescita di tali mercati, “*che li renderà importanti opportunità commerciali del futuro in settori in cui l'industria UE è molto competitiva*”.

Anche sotto questo profilo, però, le Istituzioni comunitarie sembrano rendersi conto che il resto del mondo vive e lavora con regole diverse, più essenziali, snelle e flessibili; che a livello internazionale esiste una più efficiente utilizzazione strategica delle risorse e che questa diversità rischia di tradursi anche in uno svantaggio competitivo delle nostre imprese che operano sui mercati internazionali.

Nel Single Market Act il mercato unico viene definito come una sorta di “*campo base*” fondamentale per consentire alle imprese europee di prepararsi meglio alla concorrenza internazionale e conquistare nuovi mercati. Da questo punto di vista si auspica una maggiore convergenza delle regole a livello internazionale. Ciò significherebbe infatti –

secondo la Commissione – aiutare le imprese europee, anzitutto riducendo i costi legati all'esigenza di adeguarsi a regole o norme diverse da quelle applicabili in Europa.

Un discorso, questo, sul quale richiamiamo l'attenzione in quanto potrebbe essere utilizzato anche in una dimensione nazionale: il riferimento è alle nostre imprese e alla legislazione nazionale che – più farraginoso e complessa di quella di nostri *competitors* europei – rischia di penalizzarci in contesti competitivi anche all'interno della stessa UE.

Da quanto sopra si evince anche che l'approccio espresso dalla Commissione nel Libro Verde non nasce dalla volontà delle strutture amministrative comunitarie di definire nuovi "aggiustamenti" del quadro normativo, ma da ben più profonde e precise esigenze economiche, anche alla luce dell'importanza crescente della concorrenza di operatori extra-europei, tra l'altro nel settore delle infrastrutture: basti ricordare i numerosi esempi di concorrenti, in particolare asiatici, risultati vincitori di importanti gare europee. Da qui la riflessione della esigenza di poter competere ad armi pari tra concorrenti che si muovono su uno scacchiere sempre più globale, nel quale debbono valere le stesse regole di concorrenza.

#### COME SFRUTTARE LE POTENZIALITÀ DEL MERCATO DEGLI APPALTI

L'ottimizzazione e il potenziamento dell'efficienza della spesa pubblica è indicato dal Libro Verde come "primo obiettivo" per riuscire a sfruttare le potenzialità del mercato degli appalti. Tale obiettivo potrebbe – secondo la Commissione UE – essere perseguito attraverso:

- la **semplificazione delle procedure** e nel ricorso ad una **maggior negoziatazione** per l'affidamento degli appalti. In generale nel ricorso ad una **maggior discrezionalità** da parte delle stazioni appaltanti, anche riguardo ai criteri per aggiudicare gli appalti (appare chiara la tendenza a limitare il ricorso al massimo ribasso o, quanto meno, ad incentivare l'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa).
- l'**aggregazione della domanda** (centrali di committenza, accordi quadro) al fine di realizzare economie di scala e minori costi di produzione a vantaggio delle imprese e

dei contribuenti europei oltre ad un maggiore potere di acquisto da parte delle amministrazioni pubbliche;

- la creazione di condizioni di forte concorrenza e massima partecipazione delle imprese. Sotto questo profilo viene prestata particolare attenzione alle PMI, le quali sono state più volte definite come la colonna portante dell'economia dell'UE.

Altro obiettivo complementare all'ottimizzazione della spesa pubblica è poi quello dell'utilizzazione strategica degli appalti per l'attuazione di politiche ulteriori quali la tutela dell'ambiente, la lotta contro i cambiamenti climatici, la promozione dell'inclusione sociale, nell'ottica della realizzazione degli obiettivi contenuti nella Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

#### IL LIBRO VERDE: UN RIBALTAMENTO DI PROSPETTIVA – IL CONFRONTO CON L'IMPOSTAZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA

In questo contesto, il punto centrale della strategia della Commissione UE per modernizzare le regole sugli appalti pubblici e fornire strumenti normativi più adeguati onde sfruttare le potenzialità del relativo mercato (UE ed extra UE), appare essere quello della semplificazione massima, unita all'introduzione di un maggior grado di negoziazione nell'ambito delle procedure di affidamento. Secondo la Commissione *“procedure d'appalto più flessibili con misure mirate di semplificazione...potrebbero aiutare i committenti pubblici ad ottenere i migliori risultati possibili in materia di appalti con minori investimenti possibili in termini di tempo e denaro pubblico”*.

Si profila un vero e proprio **ribaltamento di prospettiva** che costituisce probabilmente l'elemento maggiormente innovativo e caratterizzante del Libro Verde. Sino ad oggi, infatti, la procedura negoziata è stata considerata dall'Europa come mera eccezione alla regola, da potersi utilizzare esclusivamente nei singoli casi espressamente previsti dalla direttiva, da interpretarsi per altro - come da consolidata giurisprudenza comunitaria - in via restrittiva.

L'idea che si fa largo nel Libro Verde e che si poteva già leggere a chiare lettere nel rapporto del Prof. Mario Monti alla Commissione Europea è invece quella di *"consentire l'utilizzo della procedura negoziata con pubblicazione preliminare come procedura standard nel settore classico"*, la quale procedura – secondo quanto si legge nel medesimo rapporto – *"potrebbe fornire un grande contributo"* alla realizzazione degli obiettivi che la UE si prefigge.

In generale il Comparto autostradale è favorevole all'introduzione di una maggiore semplificazione e flessibilità nelle procedure in quanto è certamente in grado, secondo la nostra esperienza, di potenziare l'efficienza degli affidamenti.

In particolare, una più ampia possibilità di ricorrere alla procedura negoziata previa pubblicazione di un bando, nel rispetto dei principi comunitari di non discriminazione, trasparenza, parità di trattamento, permetterebbe di ridurre i tempi e i costi di procedura, favorendo una più celere cantierabilità e realizzazione degli interventi. Inoltre forme procedurali meno vincolate e che consentono alla stazione appaltante di aprire una negoziazione con ciascuno dei concorrenti sulle offerte inizialmente presentate, appaiono maggiormente indicate per stimolare il mercato all'innovazione o ricercare soluzioni che tengano conto, in modo equilibrato, anche di obiettivi ulteriori quali quelli di politica sociale ed ambientale.

Sebbene il decreto legge n. 70 del 13 maggio u.s. (c.d. "Decreto sviluppo") contenga importanti disposizioni improntate a semplificazione e accelerazione oltre a previsioni di assoluto rilievo per la realizzazione di opere anche secondo gli schemi di partenariato pubblico-privato, dalla lettura degli atti comunitari emerge una considerazione di fondo: lo scatto prospettico che l'Europa sta compiendo mette ancor più in evidenza la distanza esistente con il nostro Paese dove – per impostazione culturale storica – la tendenza a iper-regolamentare e a proceduralizzare è stabilmente radicata; dove proprio la procedura negoziata previa pubblicazione di bando non è, ancora ad oggi, prevista in

tutti i casi contemplati dalla Direttiva comunitaria attualmente in vigore<sup>2</sup>; dove - per fare un esempio che riguarda direttamente il nostro Settore - le concessioni di costruzione e gestione vengono affidate - ex art 144 del Codice dei contratti - con procedura aperta o ristretta, laddove la Direttiva 2004/18 richiede esclusivamente il rispetto delle disposizioni sulla pubblicità dei bandi e sui termini per la presentazione delle candidature.

Si tratta di un tipico caso di "gold plating", ossia l'aggiunta mediante legislazione nazionale di norme od obblighi supplementari agli standard previsti dalle norme UE, da considerarsi un elemento di ostacolo alla piena realizzazione del mercato unico (in quanto generatore di diversificazione tra le varie legislazioni interne con effetti disincentivanti per le imprese alla partecipazione a gare di altri Stati membri) e foriero di complessità e oneri amministrativi che gravano sulle stazioni appaltanti e sulle imprese, specie le PMI.

Proprio con riferimento alle PMI riteniamo che l'intento - certamente condivisibile - di sostenerne la massima partecipazione al mercato degli appalti non debba, però, mai tradursi nella forzosa creazione di "mercati privilegiati". Particolari misure quali ad esempio quella della suddivisione in lotti dovrebbero, a nostro giudizio, essere attentamente calibrate nella loro formulazione, tenendo presente che soltanto la stazione appaltante è in grado di valutare caso per caso, con riguardo ad una serie di variabili non predeterminabili a priori, la fattibilità, anzitutto tecnica e l'economicità della suddivisione in lotti e ciò anche in relazione alla possibilità da parte della stazione appaltante stessa di garantire il coordinamento tra l'esecuzione delle singole parti dell'unica opera. D'altra parte anche le esperienze europee (quali, ad esempio quella francese) - ricordate dal Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici - sembrano essere costruite proprio secondo questa impostazione, in base alla quale cioè le stazioni appaltanti non sono aprioristicamente obbligate ad affidare per lotti.

<sup>2</sup> Ci si riferisce in particolare alle ipotesi di lavori, forniture o servizi la cui natura o i cui imprevisti non consentono una fissazione preliminare e globale dei prezzi, fattispecie opportunamente prevista dalla Direttiva comunitaria, ma assente dal nostro articolo 56 del Codice dei contratti

Rimanendo nel quadro delle tematiche sollevate dal Libro Verde, un altro tipico caso di sovra-regolamentazione italiana è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'utilizzo della quale è incentivato dal Libro Verde anche in considerazione della sua strutturale capacità di tenere in conto valutazioni "ulteriori", quali quelle ambientali e sociali. Ebbene, i dati non particolarmente incoraggianti sull'utilizzo in Italia di tale criterio di aggiudicazione, sono ricollegabili, a nostro giudizio, proprio al fatto che l'offerta economicamente più vantaggiosa ha seguito, a livello nazionale, declinazioni normative particolarmente complicate e difficilmente gestibili, con il risultato che le stazioni appaltanti sono, spesso, disincentivate al suo utilizzo.

\* \* \*

Concludendo, con la pubblicazione del Libro Verde da parte della Commissione Europea, si è palesata una svolta, un cambiamento dell'impostazione filosofica di base sulla quale erano state costruite le direttive del 2004 e che si sostanzia in uno spostamento del baricentro verso l'efficienza, la semplificazione, la competitività delle imprese UE anche in relazione alle opportunità offerte dagli scenari internazionali. Un cambio di prospettiva che anche il nostro Paese dovrà tenere in considerazione se vuole che le imprese italiane procedano al passo con i propri concorrenti internazionali sugli attuali e futuri scenari competitivi.

