

**CONVEGNO IGI
19 APRILE 2018**

**LA RILEVANZA STRATEGICA DEL SOTTOSOGLIA NEI SETTORI CLASSICI E SPECIALI
Disciplina legislativa degli affidamenti: dati applicativi e tendenze nell'Unione ed in
alcuni paesi membri
(Germania, Francia, Spagna, Portogallo, Belgio)**

Relazione Claudio Rangone

- I. DATI GENERALI A SCALA UE. La rilevanza strategica, troppo spesso poco avvertita in Italia, degli affidamenti sottosoglia (dei settori classici e speciali) nel contesto generale del procurement a scala dell'Unione emerge con chiarezza dai dati Eurostat: infatti, su di un valore complessivo nella Ue della spesa annuale in appalti e concessioni valutato (al netto delle fluttuazioni cicliche) intorno al 14/15% del PIL globale, pari a circa 2.000/2.200 mld, solo per il 20% circa, e cioè 400/440 mld €, risultano affidamenti soprasoglia UE.

Tali dati generali a scala Ue trovano una tendenziale corrispondenza percentuale anche a livello dei singoli Stati membri, con variazioni, peraltro non particolarmente significative, in più o in meno.

Dunque, gli affidamenti in appalti e concessioni soprasoglia Ue risultano, quanto all'importo, un quinto circa del totale complessivo: e questo è un dato ormai stabile negli anni.

Inoltre, questa percentuale minoritaria del soprasoglia sul valore assoluto della spesa totale del procurement, diventa "quasi marginale" se considerata in rapporto al numero dei contratti.

Infatti, i contratti di lavori, servizi e forniture soprasoglia sono valutati a scala Ue in circa il 17/18% del numero totale, mentre quelli di lavori rappresentano una percentuale media minore, intorno al 5 % del totale, con oscillazioni per la maggior parte degli Stati comprese all'incirca tra il 3 e il 6%: ad esempio, la Germania, in quanto Stato Federale molto decentrato, oscilla negli anni tra il 95 ed il 98% per numero di appalti di lavori sottosoglia sul totale nazionale; all'inverso, il Portogallo, dato il grande afflusso di Fondi UE che sono normalmente affidati con gare Ue, risulta aggiudicare contratti soprasoglia per circa il 20% del numero totale nazionale.

Quanto poi alle stazioni appaltanti, delle circa 250.000 censite attive nella UE, secondo Eurostat solo 30.000 affidano appalti UE e tra queste, non più della metà realizza più di un affidamento soprasoglia all'anno, mentre poche migliaia sono quelle che aggiudicano con continuità appalti UE.

Inoltre, mentre la percentuale in numero e valore globale di spesa dei contratti sottosoglia risulta nettamente prevalente in tutti gli Stati membri, all'inverso, la disciplina nazionale degli affidamenti sottosoglia (relativamente sia ai settori classici che speciali) si palesa profondamente minoritaria quanto alle disposizioni che la regolano (calcolando, cioè, il numero di articoli sia relativi a norme primarie -leggi- che secondarie -decreti, ordinanze, regolamenti ecc.): e tale tendenza è presente nei diversi ordinamenti, sia civilistici (Germania, Austria e, in genere, tutti i paesi nordici e dell'est di nuovo ingresso UE), che amministrativi (Francia, Spagna, Portogallo, Belgio), anche se nettamente più accentuata nei primi.

La constatazione di "leggerezza" normativa degli affidamenti del sottosoglia emerge anche dall'esame delle procedure legislative/regolamentari di recepimento delle Direttive del 2014 nei vari ordinamenti nazionali, che sono risultate lunghe e tribolate in quasi tutti gli Stati e che, in pratica, si sono concluse in molti paesi solo nella seconda metà del 2017: ebbene, i nuovi assetti normativi non hanno che marginalmente toccato le discipline nazionali previgenti del sottosoglia, la cui articolazione è stata, semmai, ulteriormente semplificata e, per cos' dire, "nazionalizzata", secondo un trend avviato già da due decenni e, in particolare, accresciuto a seguito della crisi finanziaria iniziata negli anni 2007/2008, nell'intento dichiarato di rendere più efficiente ed efficace la spendita delle minori risorse pubbliche disponibili. Così, seguendo tale essenziale finalità, gli Stati hanno sostanzialmente parificato la disciplina del procurement del sottosoglia tra settori classici e speciali, eliminando ogni preesistente differenziazione ed adottando criteri di minima pubblicità e di massima liberalizzazione e flessibilità procedurale, a libera scelta delle stazioni appaltanti.

A questa tendenza generale alla riduzione al minimo delle regole legislative fa riscontro l'affermazione costante della giurisprudenza nazionale dei vari ordinamenti circa il rispetto dei principi di libero accesso, di uguaglianza di trattamento e di trasparenza procedurale, senza peraltro che ciò intacchi la libertà d'azione delle stazioni appaltanti: così, ad esempio, appare emblematico il caso del Conseil d'Etat francese che, dopo aver ribadito i principi sopra richiamati, in ossequio al proprio indirizzo costante, riafferma, nella sentenza CE 4/7/2012 - n° 353305 - Cabinet Fremont - , "la libertà di scelta delle stazioni appaltanti circa le modalità di pubblicità e di svolgimento delle procedure più appropriate alle caratteristiche del singolo appalta". Dello stesso tenore la sentenza della Corte amministrativa d'appello di Lione, 4° sez. n° 13LY00468 del 3 gennaio 2014.

Quindi, a fronte di un lungo e complesso recepimento delle norme UE relative agli appalti soprasoglia (che tuttora vede un avvio di applicazione incerta e in certi contesti anche limitata), il sottosoglia, nei diversi ordinamenti, ha seguito/mantenuto/accentuato un processo inverso di "nazionalizzazione", caratterizzata, da un lato, da una liberalizzazione sostanziale e procedurale (a) con prevalenza della procedura negoziata con pubblicità per affidamenti compresi tra le soglie Ue e specifiche soglie nazionali, indicativamente comprese nei vari ordinamenti tra i 90.000 e i 75.000 euro per i lavori e tra i 30.000 e i 20.000 per servizi e forniture e, b) per i contratti minori- cioè con valori sotto tali importi- , generalizzazione degli affidamenti diretti) e, dall'altro, una riduzione delle garanzie di tutela, limitata (soprattutto negli ordinamenti civilistici, e in primis in quello tedesco) alla possibilità di reclamo all'ente appaltante (o ad un organismo specializzato di tutela di tipo

amministrativo) e, successivamente, al ricorso al giudice ordinario per il solo risarcimento del danno.

Al riguardo va riconosciuto che la tutela nei contratti sottosoglia dei settori classici e speciali resta maggiore negli Stati a sistema amministrativo rispetto a quelli civilistici, ma, comunque, non è completa neppure nei primi: basti citare al proposito il Belgio che, con l'art. 30, par. ter della legge 17 giugno 2017/02-16 (L19), in vigore dal 30-6-2017, ha sancito per le aggiudicazioni del sottosoglia l'obbligatorietà della clausola stand still limitatamente agli appalti di importo superiore alla metà delle soglie Ue, con semplice facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori (2^a paragrafo) di estenderla a quelli di importo minore. Inoltre, nell'ordinamento francese, tutte le aggiudicazioni nei settori classici e speciali attuate in procédures adaptées possono essere oggetto di ricorso giurisdizionale (référé pre-contractuel), ma con termini abbreviati (solo 11 giorni dalla pubblicazione dell'avviso dell'intenzione di concludere il contratto; lo stesso termine breve è fissato per il ricorso contrattuale (référé contractuel) se l'avviso è pubblicato al GUUE).

Ciò che si nota a scala Ue è dunque una tendenza legislativa, piuttosto generale ai diversi ordinamenti, ad una completa responsabilizzazione delle stazioni appaltanti, pienamente abilitate ad ispirarsi nel sottosoglia alle procedure più liberalizzate tra quelle previste dalle nuove direttive od anche a crearne di più idonee per il singolo appalto: così, ad esempio, la nuova procedura concorrenziale preceduta da pubblicità risulta ormai prevista come possibile, a libera scelta delle stazioni appaltanti (e senza obblighi di motivazione), in (quasi) tutti gli ordinamenti per tutti gli appalti nei vari settori (classici e speciali) per importi medi e medio-grandi (indicativamente a partire da 90.000 per i lavori e 30.000 per forniture e servizi) e, comunque, fino al limite delle soglie UE, naturalmente anche al di fuori dei presupposti formali previsti dalle direttive per le singole procedure. Lo stesso dicasi per le altre procedure, dal dialogo competitivo al partenariato per l'innovazione, peraltro di scarsissimo utilizzo anche nel soprasoglia.

Inoltre, nella pratica degli affidamenti nel sottosoglia, anche degli ordinamenti amministrativi, si scorge, come conseguenza della responsabilizzazione delle stazioni appaltanti, un fenomeno diffuso di innovazione procedurale che genera "procedure miste", che, cioè, contengono elementi propri di varie procedure tipiche riferibili alle direttive Ue, ma con abbinamenti inediti: così, ad esempio, la Francia, nel prevedere in via generale per il sottosoglia le procédures adaptées (cioè semplificate, per distinguerle da quelle formalisées, proprie del soprasoglia), stabilisce all'art. 27, 2^a comma, del Décret 2016-360 attuativo del Code de la commande publique: " Quando l'Ente ha previsto di negoziare, può affidare il contratto sulla base dell'offerta iniziale senza negoziazione, a condizione di aver indicato nel bando tale facoltà" Nella prassi, tale facoltà è esercitata anche all'inverso: cioè, viene indetta una procedura denominata aperta con facoltà di negoziazione finale, indicata nel bando (e spesso esercitata in pratica).

Tale approccio procedurale "ultra flessibile" (e in certo modo creativo!) contribuisce a spiegare sul piano statistico la riscontrata prevalenza a scala Ue della procedura aperta, molto diffusa in quasi tutti gli ordinamenti degli Stati membri, come si vedrà meglio nelle Conclusioni: ebbene, essendo numericamente prevalenti i contratti sottosoglia, è ragionevole ritenere che molte delle procedure denominate aperte (secondo lo schema tipico delle

direttive Ue) prevedano anche la facoltà di negoziare le offerte migliori, creando così un fenomeno di ibridazione procedurale, possibile (ed anche utile sul piano dell'efficacia) quando le stazioni appaltanti hanno, come appunto avviene nel sottosoglia, la legittima facoltà di adeguare le modalità dell'affidamento alla specifica realtà del singolo contratto.

Per completezza di analisi, occorre poi fare cenno al fatto che, con specifico riferimento ai settori speciali, in tutti i diversi ordinamenti, gli enti aggiudicatori (o almeno quelli medio-grandi) fanno normalmente ricorso, anche per il sottosoglia, a propri Regolamenti di affidamento, Sistemi di qualificazione/Liste di fornitori, Capitolati speciali ecc. sottoposti ai soli principi generali, mentre non va dimenticato che in vari settori (in primis: poste, trasporti, energia ecc.), molti Enti hanno ottenuto l'esonero di cui all'art. 34 della D. 25, in quanto attività esposte direttamente alla concorrenza e che, nel sottosoglia, gli affidamenti risultano esonerati dai (spesso pochi) vincoli anche della legislazione nazionale. Con l'effetto di rendere le procedure di affidamento sempre più "privatistiche", anche se nominalmente riferite a schemi tipici della disciplina del public procurement.

L'indicato fenomeno di travaso normativo (almeno nominale) dal sopra al sottosoglia è relativamente nuovo, dato che fino ad ora era prevalso il fenomeno inverso, vale a dire la contaminazione degli istituti dal sotto al soprasoglia: ciò è avvenuto, per esempio, 1) per il dialogo competitivo, nato come procedura negoziata in più fasi nel Regno Unito ed inserita da Bruxelles nella D. 18; e ancora 2) per l'avvalimento, nato nella prassi belga e olandese degli appalti dei dragaggi, anche minori, e poi generalizzato a livello UE; oppure 3) per le centrali di committenza, operative da vari decenni in molti ordinamenti (dalla Francia alla Germania) essenzialmente su base volontaria ed occasionale, e, solo dopo la previsione come norma UE, divenuto istituto strutturato e a carattere continuativo; 4) per la suddivisione in lotti, diffusa da sempre in molti ordinamenti civilistici (Germania, Olanda, Svezia, Danimarca ecc. od amministrativi come la Francia), e divenuta di generale applicazione anche grazie alle ultime direttive.

Parallelamente a tali fenomeni normativi, i mercati dei vari paesi Ue hanno anche vissuto una vasta riorganizzazione della domanda, da un lato, con il diffondersi delle centrali di committenza (prima su base volontaria e poi, sempre più, obbligatoria) che incrementano gli appalti soprasoglia e, dall'altro, con una diffusa tendenza alla suddivisione in lotti "a monte" degli appalti, che, al contrario, fa crescere il sottosoglia: il risultato è che il valore percentuale del sottosoglia sulla spesa totale appare costante anche a recepimento ormai quasi completato nei vari Stati.

II. LA DISCIPLINA DELL'AFFIDAMENTO DEL SOTTOSOGLIA IN ALCUNI ORDINAMENTI NAZIONALI:

- 1) **Germania:** il diritto dei contratti pubblici risulta largamente ricondotto nell'ambito del diritto civile, cioè della capacità civilistica di contrarre della Pubblica Amministrazione. Ciò è tanto più vero per il sottosoglia, dove non vi sono gli adeguamenti al diritto dell'Unione e che risulta disciplinato dalle regole di bilancio (dello Stato e dei

Lander). In questo senso, le procedure applicabili sono quelle proprie di un contraente privato, una volta rispettato l'obbligo generale di pubblicità e di concorrenzialità.

La normativa di bilancio applicabile ai contratti sottosoglia rinvia alle norme di base contenute nelle norme per l'aggiudicazione VOB/A e VOL/A (relative agli appalti Ue), che assumono il rango di norme amministrative vincolanti, pur non attribuendo agli offerenti alcuna posizione giuridica tutelata. Infatti, le procedure di riesame sotto la soglia europea sono affidate ad appositi organi interni di controllo delle stazioni appaltanti (par. 21 VOB/A), con verifica estesa al merito, e sono finalizzate a denunciare i riflessi economici ("sul bilancio") della violazione delle regole di affidamento di contratti pubblici. Si tratta di un'ordinaria attività di autotutela, in cui l'amministrazione agisce in maniera autonoma e unilaterale e ove l'interessato è tutelato solo indirettamente e di riflesso, rispetto ai fini di interesse pubblico perseguiti dall'amministrazione.

Sempre in tema di tutela, anche nel sottosoglia è previsto un obbligo generale di previa informazione dell'offerente non aggiudicatario, ma finalizzato più a consentire alle imprese non vincitrici di partecipare ad altre gare che non per lamentare la violazione delle regole sull'affidamento.

Resta comunque la possibilità di ricorso al giudice ordinario sia per l'applicazione di misure cautelari secondo il Codice di procedura civile (Procedimento ingiuntivo ex art. 935 C.p.C.), anche se limitato solo a casi gravi, sia, e questo sempre, per il risarcimento del danno.

2) **Spagna:** la legge di recepimento delle direttive 23 e 24 (la Spagna è stata portata dalla Commissione davanti alla Corte per mancata notifica del recepimento della D. 25!) datata 8/11/2017 (Ley 9/2017 - LCSP -), è entrata in vigore soltanto il 9 marzo 2018: nonostante la Spagna sia un ordinamento di tipo amministrativo, la legge disciplina le procedure di affidamento del sottosoglia in modo leggero, prendendo a base l'art. 318 - *Aggiudicazione dei contratti non sottoposti a disciplina armonizzata (cioè disciplina Ue)* - che stabilisce:

- a) "i contratti di valore inferiori a 40.000 euro (per appalti e concessioni di opere e/o servizi) e 15.000 (per appalti di forniture o servizi) possono essere aggiudicati direttamente ad imprenditori capaci e con la necessaria abilitazione professionale;
- b) i contratti di opere, le concessioni di opere o servizi compresi tra 40.000 e 5.548.000 e i contratti di forniture e servizi compresi tra 15.000 e 221.000 euro potranno essere aggiudicati "con qualsiasi procedura" tra quelle di cui alla Direttiva 24 recepita dalla Ley citata, salvo la negoziata senza pubblicità, limitata ai casi di cui all'art. 168 (casi conformi alla D. 24)".

Di fatto, la legge di recepimento incide sulla scarna disciplina precedente del sottosoglia soltanto abolendo la possibilità del ricorso generalizzato alla procedura negoziata senza pubblicità, procedura largamente in uso fino al 9 marzo scorso, soprattutto per gli appalti medi e piccoli !

3) **Portogallo:** il Portogallo, anche per la natura di paese marginale ed economicamente arretrato, vede da sempre un mercato costituito in prevalenza di piccoli appalti, in cui

la procedura di aggiudicazione è stata fino ad ora, in via quasi esclusiva (si parla del 70% dei contratti sottosoglia: e, in particolare, 68% dei contratti di valore tra 30.000 e 150.000) l'affidamento diretto, preceduto da forme di pubblicità locale, ma senza un vero confronto concorrenziale e con aggiudicazione al solo massimo ribasso. Ora il nuovo Codice (nel recepire le direttive) fissa al riguardo delle soglie precise, stabilendo che l'ajuste directo (cioè l'affidamento diretto all'unica impresa selezionata) prima possibile (e di fatto utilizzato) fino a 75.000 € per i lavori, può avvenire soltanto per i lavori fino a 30.000 € (20.000 per forniture e servizi). Sopra tali valori e fino a 150.000 €, la procedura consentita è ora quella della procedura negoziata con tre imprese invitate alla gara, mentre nel caso di forniture e servizi, il limite è di 75.000 €. Tanto si evince dal Decreto-Ley 9/2017 di recepimento delle direttive approvato alla fine del 2017 ed in vigore dal 1° gennaio 2018.

Tale Decreto-Ley fa anche obbligo di suddivisione in lotti per gli appalti di lavori compresi tra i 500.000 e la soglia Ue, mentre prevede la possibilità di procedere al "concorso pubblico" fino a 300.000 € di importo.

Inoltre, sopra 150.000 per i lavori e 75.000 per forniture e servizi e fino alle soglie Ue, vale la regola spagnola: cioè, le procedure sono quelle di cui alle direttive, a libera scelta della stazione appaltante, che le potranno applicare entro i limiti sostanziali, non formali, previsti dalle direttive come recepite nell'ordinamento interno. Il criterio di aggiudicazione consigliato è quello della ratio qualità/prezzo, ma se si applica il minor prezzo "non occorre motivazione, salvo casi di particolare complessità, innovazione tecnica" e simili.

4) **Belgio**

Il recepimento della direttiva appalti e concessioni è avvenuto con la legge del 17 giugno 2016, resa esecutiva con due separate arrêts royaux nel 2017: la prima pubblicata in maggio e relativa ai settori classici e l'altra in giugno e relativa ai settori speciali e alle concessioni.

La disciplina di recepimento è stata calata nel corpo della precedente legislazione di recepimento delle D. 17 e 18, cercando di modificarla il meno possibile. Anche per le disposizioni del sottosoglia, nei pochi ritocchi cui sono state sottoposte, si è seguita la stessa tecnica (così, il subappalto risulta confermato in tutte le sue disposizioni fondamentali, nella logica della sostanziale omogeneità normativa tra sopra e sottosoglia, salvo un maggior rigore in quest'ultimo caso, ad es. con l'obbligo di verifica delle cause di esclusione dei subappaltatori così come previsto per gli appaltatori).

Il punto cardine della nuova disciplina del sottosoglia è quello dell'innalzamento da 8.500 a 30.000 € dei c.d. appalti di modesta entità ("marchés de faible montant"), che possono essere aggiudicati ed eseguiti con una semplice fattura come prova, senza necessità di altri documenti ("simple facture acceptée comme mode de preuve").

Questa nuova disposizione, centrale nell'assetto normativo belga (essendo rilevante il peso degli appalti di piccola taglia per un paese fortemente federale e di risorse limitate), chiarisce bene lo sforzo di adeguamento/allineamento alle disposizioni sul tema rispetto ai paesi vicini ed insieme di semplificazione procedurale.

Allo stesso tempo, l'impostazione della nuova legislazione liberalizza le procedure, consentendo la procedura concorrenziale preceduta da pubblicità per tutti gli appalti di lavori fino a 750.000 €, a libera scelta delle stazioni appaltanti (art. 41, par. 1^{er}, 1).

Inoltre, viene fissato un obiettivo chiaro di politica a favore delle PMI, anche in questo caso per allinearsi ai paesi confinanti che hanno una percentuale maggiore di attribuzione di appalti alle PMI: l'obbligo di suddivisione in lotti per tutti gli appalti fino alla soglia di 144.000 € (con obbligo di motivarne l'eventuale non suddivisione) e di semplificazione delle aggiudicazioni. Tra queste misure, figura anche la disciplina della pubblicità: infatti, per le procedure di importo sotto gli 85.000 €, questa avverrà sul sito internet dell'ente e sulla stampa locale, mentre sopra detto importo e fino alle soglie UE, nel Bulletin des Adjudications.

5) **Francia**

La Francia ha recepito tutte le direttive con varie Ordonnances entrate in vigore a partire dal 1° aprile 2016 ed ha poi completato l'opera di ampia riforma della disciplina del settore attraverso un riordino generale della materia, confluito nel Code de la commande publique, approvato a fine 2016 ed entrato compiutamente in vigore ad inizio 2017.

Nella regolamentazione del sottosoglia, risulta di particolare rilievo la disciplina del subappalto nei settori ordinari (Direttiva 2014/24/CE), confluita poi nel citato Code de la commande publique, e che è contenuta nell'Ordonnance n° 2015-899 del 23 luglio 2015. Tale disciplina risulta del tutto analoga anche per i settori speciali e le concessioni e con poche diversità tra appalti sopra e sottosoglia, salvo maggiori obblighi per i subappalti di importo superiore alle soglie UE circa la verifica dei requisiti e delle cause di esclusione, in analogia con le disposizioni previste al riguardo per gli appaltatori affidatari di contratti UE.

In generale, va ribadito che la disciplina degli affidamenti del sottosoglia precedentemente in vigore (coeva con la riforma del Code des marchés publics all'epoca del recepimento delle D. 17 e 18) ha subito poche modifiche, e tutte non sostanziali, ed è contenuta essenzialmente in una decina di articoli del nuovo Code:

1) Prima Parte – Titolo III – *Aggiudicazioni*;

Capitolo II, artt. da 26 a 30 – *Definizioni delle soglie e presentazione delle procedure*
– per gli appalti nei settori classici;

e

2) Parte Terza – Capitolo II, artt. da 201 a 205 per i settori speciali e per gli appalti della Difesa.

Inoltre, va chiarito che le varie disposizioni sono largamente analoghe per i diversi settori, per cui si prendono a riferimento soltanto le norme relative agli appalti dei settori classici.

In sintesi, il Code distingue tra *procédures formalisées* per il soprasoglia e *procédures adaptées* (cioè liberalizzate) per il sottosoglia: in questa ottica e con riferimento a quest'ultima, l'art. 26, par. II fissa le soglie al di sotto delle quali si può applicare la procedura *adaptée*.

Tali soglie sono: 5.225.000 € per i lavori; 135.000 per forniture e servizi dello Stato e per gli enti pubblici statali; 209.000 € per forniture e servizi degli enti locali e ospedalieri così come per la difesa e gli enti di ricerca.

L'art. 28, par. I, fornisce la definizione di procedure adaptée come quella "procedura le cui modalità sono liberamente fissate dall'ente in funzione della natura e delle caratteristiche dei bisogni da soddisfare, del numero e della localizzazione degli operatori economici, suscettibili di interesse così come delle circostanze dell'acquisto".

Il 2° c. precisa: "L'Ente può negoziare con gli offerenti. Tale negoziazione può riguardare tutti gli elementi dell'offerta, e in particolare il prezzo".

Nel 3° c. è detto che le modalità delle procedure possono essere desunte ("peut s'inspirer") dalle procedure "formalisées" (cioè quelle UE), senza che per questo gli appalti siano sottoposti a tali regole. Tuttavia, se l'ente dichiara di volere seguire una procedura formale, allora deve seguirla rispettando tutte le regole.

In ogni caso, aggiunge il 4° c., l'ente non può richiedere più documenti di quelli previsti dalle procedure formalizzate.

Il par. II fissa il principio per cui anche nel sottosoglia non è possibile procedere all'aggiudicazione senza pubblicità e messa in concorrenza fuori dei casi tassativi disciplinati dalla legge, salvo per gli appalti di importo inferiore a 25.000 €; il par. III, seconda parte, raccomanda di "scegliere un'offerta rispondente ai bisogni dell'ente, fare una buona utilizzazione dei soldi pubblici e di non contrattare sistematicamente con uno stesso appaltatore quando esiste una pluralità di offerenti potenzialmente in grado di soddisfare i bisogni dell'ente".

Secondo l'art. 201, il valore di soglia riferito a forniture e servizi per i settori speciali e gli appalti della Difesa è fissato a 418.000 € (invece, è sempre di 5.225.000 € per i lavori), ma la liberalizzazione è uguale a quanto fissato dall'art. 26 e seguenti (in tal senso l'art. 203 - *Procédure adaptée* -).

III. CONCLUSIONI: *Il sottosoglia così liberalizzato è efficiente? Alla ricerca di indicatori comparati di efficienza del procurement dei paesi membri della Ue rispetto all'Italia.*

La descritta liberalizzazione sostanziale e procedurale degli affidamenti sottosoglia dei settori classici e speciali basata sulla piena responsabilizzazione delle stazioni appaltanti si fonda su di una esplicita finalità: la ricerca dell'efficienza e dell'efficacia del procurement.

Ora, l'indicata particolare rilevanza del sottosoglia sull'insieme della spesa del settore porta a ricercare parametri di riferimento circa la comparazione di efficacia ed efficienza delle modalità del procurement nei vari ordinamenti nazionali.

Nonostante i dati statistici disponibili a scala UE non siano né organici né completi (e, comunque, in generale, più riferiti al sopra che al sottosoglia, tanto da spingere la Commissione UE a formulare nella Comunicazione del 2012 “Migliorare il mercato unico” – punto 3.2-, il proposito di agire per rimediare concretamente alla lacuna), tuttavia, alcune considerazioni ulteriori rispetto a quelle già sviluppate nella prima parte della relazione, si possono trarre.

Lo si farà esaminando alcuni documenti dell’Unione, sintetizzati in ordine di pubblicazione:

- 1) Nel “Commission Staff working paper” redatto in preparazione della proposta di direttive -e pubblicato il 27-6-2011-SEC (2011) 853 final – *Evaluation Report* – relativo all’impatto e all’efficienza della legislazione UE del public procurement, la tabella (figura 9) relativa al costo comparato delle procedure di affidamento (del sopra e del sottosoglia) suddiviso per paese membro (calcolato in giorni di lavoro per addetto), vede l’Italia al terzultimo posto (prima di Cipro e della Bulgaria) e con un divario molto significativo (un rapporto di circa 1 a 2) con i maggiori paesi UE, divario che resta analogo anche in termini di tempi procedurali.
- 2) Nella Comunicazione della Commissione UE dal titolo “Migliorare il mercato unico”, pubblicata il 28-10-2015, così come a) negli ultimi documenti relativi alle infrazioni degli Stati membri nonché b) all’utilizzo dei Fondi UE, l’Italia compare, rispettivamente, in posizione mediana e in posizione di coda. Quanto alle infrazioni, con uno scatto notevole, da ultima che era nel 2014 con 121 infrazioni, l’Italia ha risalito in 4 anni molte posizioni, attestandosi ai primi posti con sole 58 infrazioni -dato del febbraio 2018-, di cui 4 riferibili direttamente al settore appalti.
Riguardo poi agli interventi a cofinanziamento, la nostra cronica lentezza unita alla bassa qualità degli interventi viene riconfermata anche nel Rapporto annuale del 13-12-2017(COM(2017) 755 final), sui fondi strutturali 2014-2020, tanto che la Commissione UE ci ha inserito tra quegli 8 paesi destinatari dei Fondi di coesione (l’Italia è seconda per volume di risorse Ue dopo la Polonia!) che necessitano di una task force di supporto, proprio per tentare di migliorare il tasso di utilizzo dei Fondi (gli altri Stati sono: Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Romania, Slovacchia, Slovenia).
- 3) Un’organica ed aggiornata analisi circa la misurazione dell’efficienza di sistema estesa a tutti i paesi UE è offerta più di recente dallo “Studio sulla capacità amministrativa in materia di public procurement”, pubblicato dalla DG REGIO della Commissione Ue nell’aprile 2016 e finalizzato a verificare la qualità della spesa negli interventi cofinanziati, ma che spazia anche sui principali aspetti legati agli appalti sopra e sotto soglia e si concretizza in schede specifiche per ciascuno dei diversi paesi UE.

Se da tale corposa messe di dati estrapoliamo quelli più indicativi dell’efficienza, si vede che:

- 1) Le procedure si stanno progressivamente omogeneizzando tra i diversi ordinamenti degli Stati membri, nel senso che prevale in quasi tutti i paesi, e spesso

di gran lunga, quella aperta (o almeno denominata tale, ma forse, nel sottosoglia, ibrida, cioè aperta e negoziata insieme, come spiegato precedentemente) sul totale degli affidamenti (74% Germania; 82% Belgio; 77% Spagna ecc., mentre pure nel Regno Unito, patria della procedura ristretta, è ora al 47%!; l'Italia è quotata al 76%).

- 2) Tale forte omogeneità procedurale è confermata da un progressivo avvicinamento dei tempi di espletamento procedurale nei diversi Stati, che pure continuano a mostrare tra loro variazioni significative (83 giorni nel Regno Unito; 57,9 in Germania; 94 in Portogallo; 106 in Spagna; 91 in Belgio).
- 3) Tuttavia, tali valori risultano ben lontani da quelli dell'Italia, che sfiora di circa due volte il dato medio UE, pari a 90 giorni circa, attestandosi a ben 183 giorni!

Si può quindi affermare che, pur a fronte di una prevalenza di procedure, sopra e sottosoglia, tendenzialmente analoghe nei vari ordinamenti, il costo e il tempo di espletamento delle procedure in Italia si avvicina al doppio della media UE.