

*EFFICIENZA E TRASPARENZA: PAROLE CHIAVE DEL
PROCESSO DI REVISIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA
SUGLI APPALTI PUBBLICI*

Note del dott. Michele Cozzio*

Libro Verde della Commissione europea “Sulla modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti”, COM/2011/15 def. del 27 gennaio 2011

Il Libro Verde affronta le questioni che la Commissione ha individuato come elementi importanti di una futura riforma della politica UE in materia di appalti pubblici. La Commissione invita tutte le parti interessate a trasmettere contributi, prima del 18 aprile 2011 tramite posta elettronica all’indirizzo: MARKT-CONSULT-PP-REFORM@ec.europa.eu. I contributi ricevuti e l’identità dell’autore saranno pubblicati su internet salvo diversa indicazione.

1. La Commissione europea ha adottato lo scorso 27 gennaio il Libro Verde *sulla modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici. Verso una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*. Il documento fa seguito agli orientamenti espressi negli ultimi sei mesi, con riferimento soprattutto al Rapporto Monti (*Una nuova strategia per il Mercato unico*) e alla Comunicazione recante 50 proposte per rafforzare il Mercato unico (*Verso un atto per il mercato unico. Per un’economia sociale di mercato altamente competitiva*)¹, dalla quale emergeva l’intendimento della Commissione di intervenire (2012) con una proposta legislativa *ad hoc* in materia di appalti pubblici, per: (1) modernizzare e snellire le procedure di aggiudicazione, (2) favorire l’utilizzo degli appalti pubblici come leva per il miglioramento delle altre politiche di sviluppo.

* Articolo estratto da *Informator*, 1, 2011.

¹ Sul punto si rinvia alle osservazioni riportate in questa Rubrica in *Informator*, 4, 2010.

Con la pubblicazione del Libro Verde² la Commissione avvia ora una consultazione che coinvolge operatori pubblici e privati e mette in discussione, in modo radicale, l'intero impianto normativo europeo in materia di appalti pubblici.

Nel presentare il documento il Commissario UE per il Mercato interno e i servizi, M. Barnier, ha esposto la necessità di “*chiarire le norme che disciplinano gli appalti pubblici per semplificare la vita sia alle autorità pubbliche che alle imprese che partecipano agli appalti. Temi quali l'accesso delle imprese più piccole ai mercati degli appalti, la riduzione della burocrazia o la promozione di appalti europei transfrontalieri devono essere al centro della discussione*”. Gli obiettivi esplicitati dal Commissario trovano confermati nel Libro Verde, che focalizza l'attenzione su due parole chiave: efficienza e trasparenza (la prima ricorre 43 volte nelle sessanta pagine del documento, la seconda 25 volte).

2. Solitamente i Libri Verdi, per la funzione di *discussant* che sono chiamati a svolgere nell'arena europea, non forniscono soluzioni, ma si limitano a presentare, mantenendo una posizione di rigorosa neutralità, una serie di quesiti su temi specifici. Anche nel caso del Libro Verde *sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici* la Commissione propone una serie di quesiti, tuttavia, già dopo una rapida lettura si è consapevoli di non essere di fronte ad una ordinaria auscultazione degli *stakeholder* con finalità di aggiornamento normativo.

² Nella terminologia dell'UE il *Libro Verde* è il documento che fornisce le basi per avviare un dibattito su questioni cruciali riferite di volta in volta ad uno specifico argomento; le riflessioni emergenti permettono alle istituzioni comunitarie di trarre le linee guida per l'adozione di programmi, decisioni ecc. relative al tema affrontato. Cfr. WEIDENFELD W. – WESSEL W., *L'Europa dalla A alla Z*, Institut für Europäische Politik, Commissione europea, 1997.

Dal testo emerge anzitutto la determinazione e la radicalità degli interventi della Commissione, che, in alcuni casi, prospetta soluzioni *tranchant* rispetto all'impostazione vigente. Si consideri, ad esempio, la proposta in tema di classificazione degli appalti pubblici, in base alla quale si potrebbero prevedere due tipi di appalti distinguendo esclusivamente tra appalti di forniture e appalti di servizi, considerando i lavori una forma di servizio ("*appalto di servizi del settore della costruzione*"). Ma non solo. Secondo le indicazioni della Commissione si potrebbe anche ricorrere ad un concetto unificato di appalto pubblico, da differenziare se strettamente necessario (ad esempio con riferimento alle soglie) a seconda della materia trattata (pt. 1.2., Libro Verde). E gli esempi potrebbero continuare, posto che molte delle domande del Libro Verde incidono, senza inibizioni, sugli attuali assetti della materia. È significativo anche il numero dei quesiti presentati (oltre 110), i quali intervengono direttamente e indirettamente sull'intero arco di vita degli appalti pubblici (dalla fase di aggiudicazione all'esecuzione), con la sola eccezione della sfera degli appalti elettronici anche se, come viene precisato, questo aspetto del dibattito non è trattato perché interessato da un'altra consultazione avviata nell'ottobre 2010 con il Libro Verde *sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE*³.

Quanto detto ci porta alla seguente considerazione: la Commissione non mira soltanto alla modernizzazione del quadro normativo, ma opera, in modo più generale, un intervento di ridefinizione dell'intera politica europea degli appalti pubblici. In tal senso la consultazione del Libro Verde è aperta non solo agli 'addetti del mondo degli appalti pubblici', ma, soprattutto, alle altre figure che possono 'completare' le prospettive del dibattito (economisti, amministratori, imprenditori,

³ Vedi il Libro Verde della Commissione europea *sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE*, del 18 ottobre 2010, SEC/2010/1214, i termini della consultazione sono scaduti lo scorso 31 gennaio. Per ogni ulteriore informazione vedi l'indirizzo http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/e-procurement_en.htm.

sindacati ecc.). Insomma in una fase storica nella quale l'elaborazione di strategie di politica industriale a medio e lungo termine sembra languire, soprattutto a livello nazionale, la Commissione europea 'gioca a rilanciare'. Al riguardo sarà interessante rilevare se:

- (1) partendo dal settore degli appalti pubblici, l'Europa a 27 troverà nuovi e sinceri slanci riformisti dopo la prolungata pausa degli ultimi anni (le premesse sembrano ottime);
- (2) conclusosi da poco lo sforzo di definizione del quadro normativo (nazionale) degli appalti pubblici, durato oltre sei anni (è dello scorso dicembre la pubblicazione del DPR 7/2010 recante il regolamento di attuazione del Codice appalti del 2006), legislatore e classe dirigente avranno ancora energie e volontà da dedicare alla modernizzazione (necessità che si perpetua) del settore.

3. Nel rinviare alla lettura integrale del Libro Verde, vengo a riportarne rapidamente l'articolazione interna, che tocca 6 macro argomenti: (i) l'ambito di applicazione delle norme, (ii) gli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici, (iii) l'accessibilità del mercato europeo, (iv) l'uso intelligente degli appalti pubblici per perseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020, (v) le garanzie di procedure corrette, (vi) l'accesso dei fornitori da Stati terzi. Come detto non sembrano esservi ambiti esclusi dalla discussione, che affronta anche argomenti spesso non considerati nel dibattito interno: quali gli obblighi imposti dagli accordi internazionali CEE-WTO-GPA e dagli accordi bilaterali firmati dall'UE, le condizioni per la realizzazione di un sistema di riconoscimento reciproco dei certificati (o addirittura di un sistema comune europeo di prequalificazione delle imprese) o, ancora, le relazioni 'spinose' fra disciplina degli appalti pubblici e dell'*antitrust*.

4. Un'ultima considerazione è riservata alla scelta del metodo partecipativo, al quale le istituzioni dell'UE ci hanno ormai abituati: ogni persona / organizzazione interessata potrà presentare le proprie osservazioni alla Commissione entro il 18 aprile 2011. Ebbene, tenuto

conto dell'ampiezza della consultazione e della rilevanza degli obiettivi, la Commissione avrebbe potuto concedere termini di consegna più lunghi, con ciò ottemperando agli *standard* minimi delle procedure di consultazione definiti nei principi della (buona) *governance* europea (apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza)⁴. Peraltro è stata la Commissione ha precisare tali principi e standard che riguardano: *la chiarezza sull'oggetto delle consultazioni, i destinatari delle consultazioni, la diffusione dell'iniziativa, gli eventuali feedback, i limiti di tempo*. Con riferimento a quest'ultimo requisito la Commissione riconosce la necessità di lasciare un tempo sufficiente ai partecipanti per prepararsi e pianificare i contributi. Nel fissare la durata delle consultazioni, insomma, occorrerebbe garantire un equilibrio ragionevole tra la possibilità di permettere l'elaborazione di contributi sufficientemente completi e quella di decidere in tempi brevi.

Al modello comunitario della consultazione si è ispirata (prassi sempre più frequente) anche l'Autorità nazionale per la Vigilanza dei Contratti pubblici, che si è resa disponibile a ricevere eventuali contributi sulle domande del Libro Verde, previa compilazione di un apposito formulario⁵ da inviare entro il 7 marzo 2011. Le ragioni che giustificano tale scelta sono validissime: prima fra tutte la possibilità di consolidare orientamenti, che, se fossero espressione di singoli avrebbero minor 'peso', tuttavia, per le stesse ragioni sopra ricordate, i termini di consegna, anche per partecipanti di 'buona volontà', paiono ridotti (17 febbraio – 7 marzo).

⁴ Sia consentito rinviare *Dai principi europei sulla buona governance spunti per una cultura di maggior partecipazione*, 2008, in www.labsus.org.

⁵ Per maggiori dettagli si veda il sito web dell'Autorità, www.avcp.it, dal quale è possibile accedere al formulario da compilare (testo libero fino a 10.000 battute).