

Seminario sul Libro Verde della Commissione europea sugli appalti pubblici

Intervento del Presidente Giuseppe Brienza

Roma, 8 aprile 2011

Mi sia consentito, anche a nome del Consiglio dell'Autorità, di ringraziare **l'Ammiraglio Trevisani**, Presidente del CASD, il quale, anche per questa occasione, ha voluto concederci la disponibilità di questa prestigiosa sede.

Vorrei, poi, ringraziare, il **Direttore CARSIN, responsabile della Politica degli appalti pubblici della DG Mercato Interno in Commissione europea.**

Ti ringrazio, Bertrand, di essere qui con noi oggi, considerata la fitta agenda delle attività comunitarie di tua diretta responsabilità, in questo particolare momento, come quella di cui ci accingiamo a discutere, relativa al Libro Verde per la modernizzazione della politica europea in materia di appalti pubblici.

Analogo saluto al **Sen. GRILLO**, Presidente della Commissione sui lavori pubblici del Senato, che ha voluto con la Sua autorevole presenza istituzionale, dar rilievo a questo incontro.

Un saluto ed un ringraziamento a **tutti Voi presenti.**

Già da alcuni anni l'Autorità, con riferimento alle proprie competenze, coopera proficuamente con la Commissione europea, a favore di una corretta applicazione del diritto dell'Unione europea, nel rispetto dei principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, a garanzia di un'effettiva concorrenza.

Una cooperazione che si sviluppa anche attraverso l'intensificazione delle attività di scambio di informazioni e buone pratiche che, quale Presidenza in carica del PPN, la Rete Appalti Pubblici europea, promoviamo dal 2009, con il supporto del Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie.

Ma la condivisione di tali pratiche, unitamente allo scambio di informazioni, assumono rilievo solo ove si possa compiutamente comprendere in quale contesto normativo e giuridico esse si siano sviluppate, potendosi, in tal caso, procedere ad un'analisi comparativa, non relegando tali buone pratiche nei confini nazionali.

In tale contesto, nell'ambito del PPN, abbiamo profuso i nostri sforzi in uno studio comparato che mira ad identificare nei 27 Paesi dell'UE, oltre a Macedonia, Norvegia, Svizzera e Turchia, normative e strutture di riferimento sugli appalti pubblici.

Lo studio, pubblicato in dicembre scorso sul sito ufficiale del Network è a disposizione di tutti gli operatori del settore.

Siamo lieti che la stessa Commissione europea ce ne abbia confermato l'utilità, utilizzandone i dati anche per l'elaborazione, in corso, della valutazione sull'applicazione delle direttive di settore, le cui conclusioni saranno presentate il 24 giugno prossimo.

Sulla scorta di tale cooperazione, considerata l'importanza della consultazione sul Libro Verde e degli effetti che essa produrrà, abbiamo promosso quest'incontro, in linea con un modus operandi

oramai consolidato nell'attività dell'Autorità, perché, doverosamente, riteniamo che il confronto con gli operatori del settore possa utilmente contribuire ad un reale miglioramento delle dinamiche competitive ed una corretta qualificazione della spesa pubblica.

L'obiettivo della modernizzazione della politica europea in materia di appalti è funzionale alla realizzazione degli ambiziosi obiettivi della strategia "Europa 2020", intervenendo, pertanto, sull'intero sistema degli appalti pubblici.

Ed è proprio nella strategia "Europa 2020" che gli **appalti pubblici** assumo particolare rilievo quale **importante strumento al servizio di politiche incentrate sulla domanda**, tese al miglioramento delle condizioni nel settore della Ricerca e Sviluppo, ad un mercato digitale unico che si basi su applicazioni interoperabili, ad un'economia più efficiente nell'allocazione delle risorse attraverso il sostegno delle tecnologie verdi, alla lotta al cambiamento climatico e ad un maggior utilizzo dell'energia pulita.

Le decisioni sulla politica del mercato interno sono, indiscutibilmente, collegate all'economia globale e, per tale ragione, devono essere considerate anche in relazione all'impatto nei rapporti commerciali con i Paesi Terzi e non solo tra i Paesi Membri dell'UE.

Non è casuale, infatti, che nel Libro Verde si rilevi l'esigenza di una conciliazione tra le attuali disposizioni sugli appalti e l'Accordo Appalti Pubblici in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio.

La maggior parte dei sottoscrittori di tale Accordo applica pratiche discriminatorie nei confronti delle imprese europee, rappresentando un serio ostacolo all'apertura del mercato, comportando un inefficiente utilizzo delle risorse e riflettendosi negativamente su tutta la comunità internazionale, contribuendo ad aggravare la già difficile situazione economica mondiale.

Come da noi evidenziato già lo scorso aprile, a seguito di una ricognizione proposta tra i componenti del PPN, i Paesi Terzi, **sottoscrittori e non** dell'Accordo Appalti Pubblici, ivi compresa la Repubblica Popolare Cinese (che ha iniziato, ma non terminato, il processo di adesione all'Accordo), hanno un accesso indiscriminato al mercato interno¹, con rare e parziali eccezioni come, ad esempio, in Austria e Regno Unito² oppure, più marcatamente, in Italia.

In Italia, ai sensi dell'art. 47 del Codice e della giurisprudenza interna³, i Paesi Terzi possono accedere al nostro mercato solo ove siano parte dell'Accordo e ricorrano le condizioni in esso previste, contribuendo, seppur limitatamente, a supportare le ragioni dell'Unione europea nelle delicate negoziazioni in corso.

Così come indicato nell'Atto sul Mercato Unico (Single Market Act), l'intensificazione della strategia delle relazioni esterne, unitamente ad una proposta legislativa, se confermate, come credo, anche nella seconda versione di tale Atto, sulla quale la Commissione sta lavorando, contribuirebbero certamente a riequilibrare tale difficile situazione.

Senza entrare nel dettaglio delle singole tematiche che saranno trattate dai colleghi Camanzi e Calandra, ritengo utile fornire alcuni dati che caratterizzano il mercato italiano, funzionali agli approfondimenti che seguiranno.

Il valore del mercato italiano degli appalti pubblici, sulla base dei dati in possesso dell'Osservatorio, è stato stimato, per l'anno 2010, in complessivi **102 miliardi** di euro, **di cui 87**

miliardi si riferiscono ad appalti di **importo superiore a 150.000 euro**, relativi a **contratti** ed attengono, **in valore**, per il **35,2% a lavori**, per il **37,5% a servizi** e per il **27,3% a forniture**. Si può osservare, quindi, rispetto al 2009, un aumento percentuale del settore dei servizi, a fronte di una diminuzione del settore dei lavori.

Il dato si conferma anche con riferimento **ai soli appalti sopra la soglia comunitaria**, seppur con percentuali più nette e, cioè, il **22,95% per i lavori**, il **44,7% per i servizi** ed il **32,33% per le forniture**.

Il maggior numero di contratti di **lavori** viene espletato al di sotto della soglia comunitaria, per una percentuale pari al 97% mentre gli appalti dei **servizi** sono largamente più numerosi sopra la soglia comunitaria, con un'incidenza percentuale del 76%.

Analogamente, il numero di appalti relativi a **forniture** sopra soglia si attesta all'84%.

Ad ogni modo, indipendentemente dal dato numerico, tale andamento è in linea anche con il trend europeo che, includendo anche i dati dei Paesi dello Spazio Economico Europeo⁴, si attesta al 40% per i lavori, al 35% per i servizi ed al 25% per le forniture.

Gli appalti di importo inferiore a 150.000 euro ammontano complessivamente a 15 miliardi di euro ed il loro numero annuo è di oltre 1 milione e 300 mila. La maggior parte di tali appalti, circa il 90 - 95%, **riguardando** lavori di importo inferiore a 40.000 euro e, servizi e forniture di importo inferiore a 20.000 euro, vengono espletati da micro, piccole e medie imprese con affidamenti diretti.

Sotto il profilo della domanda, il mercato si caratterizza, dalla presenza di **19.246** soggetti, tra cui rientrano sia amministrazioni pubbliche che imprese pubbliche e, dal lato dell'offerta, da **37.899 imprese qualificate** per l'esecuzione di lavori di importo superiore a 150.000 euro, nonché da parecchie **decine di migliaia** di imprese che eseguono lavori per importi inferiori ed imprese che forniscono beni e servizi per qualunque importo.

Con riferimento alle procedure, su un totale di 57.994 contratti, la procedura negoziata è stata la più utilizzata, anche se meno importante in termini di valore, attestandosi al 47,4% e, a seguire, la procedura aperta con il 45,3%.

Per la procedura ristretta, invece, la percentuale scende notevolmente al 7%, in ragione del fatto che la normativa italiana non consente l'utilizzo della cosiddetta forcilla, così come previsto dalla normativa comunitaria, preferendosi, di conseguenza l'utilizzo della procedura aperta rispetto ad essa.

Discorso a parte, invece, per il dialogo competitivo, che sarà utilizzabile da giugno prossimo, cioè, all'entrata in vigore del Regolamento di attuazione del Codice.

Con specifico riferimento agli **appalti sopra la soglia comunitaria**, per i lavori, la procedura aperta è stata la più utilizzata con un'incidenza del 61,4%, seguita dalla procedura negoziata con il 27,3% e dall'11,1% della procedura ristretta.

Analogamente lo stesso andamento si può osservare per il settore dei servizi e delle forniture rispetto al quale per il 53,9% si è utilizzata la procedura aperta, per il 37,9% la procedura negoziata e per l'8% la procedura ristretta.

Anche in questo caso si conferma un certo allineamento con i dati comunitari che, per il periodo 2006-2010, evidenziano un utilizzo della procedura aperta corrispondente al 73% del totale.

Relativamente alle forme di Partenariato Pubblico-Privato, adottate dalle amministrazioni per la realizzazione di lavori e per l'affidamento di servizi, i dati rilevati mostrano un andamento influenzato dagli effetti delle disposizioni normative succedutesi nel corso degli anni.

Infatti, in Partenariato Pubblico Privato è passato da **846 procedure nel 2006** per un importo complessivo **di 8 miliardi 366 milioni a 659** procedure nel **2007 per 5 miliardi e 700 milioni**. Successivamente, nel 2009, a seguito della intervenuta modifica normativa di snellimento delle procedure, si è avuta una ripresa con **1982 procedure pari ad un valore di 9, 5 miliardi** di euro.

¹ In particolare in Francia, Germania, Polonia e Danimarca dove i principi comunitari di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza sono applicabili indistintamente a tutti i Paesi - sia dell'UE che non - poiché essi non hanno richiamato nelle proprie disposizioni nazionali i limiti e le condizioni dell'AAP o eventuali accordi bilaterali in deroga. _

² Federal Procurement Act 2006 § 19 e § 187: in Austria i principi di parità di trattamento, trasparenza e non discriminazione sono riferibili ai soli Paesi membri dell'UE o agli operatori dei Paesi Terzi che abbiano sottoscritto l'AAP o accordi bilaterali in deroga. Le Stazioni Appaltanti sono comunque libere di poter accettare offerte da Paesi che non si trovino in una delle suindicate situazioni; l'eventuale decisione di esclusione non è contestabile. Nel Regno Unito, similmente, i richiamati principi comunitari sono applicabili agli stessi Paesi, mentre invece, gli altri Paesi Terzi possono liberamente presentare offerte ma ad esse è precluso esperire procedura di ricorso in caso di esclusione (UK Regulation 47, come emendato da Public Contracts Regulations 2009/2992 Reg.10). _

³ Tribunale Amministrativo Regionale Campania Napoli, sez. I, 6/12/2010 n. 26798; Tribunale Amministrativo Regionale Lazio, Roma, Sez. I-bis, 16/12/2008 n. 11405; Tribunale Amministrativo Regionale Lazio, Roma, Sez. I-bis, 2/7/2007 n. 5896. _

⁴ Islanda, Lichtenstein e Norvegia. _