

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO ESTRATEGIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EXPERIENCIAS Y TENDENCIAS

Tavole rotonde di Diritto Amministrativo

Università BOCCONI - 3 novembre 2016
ore 13.00 - Aula 21

1. perchè si parla di *funzione strategica / ruolo strumentale* dei contratti pubblici

- il concetto di **FUNZIONE STRATEGICA** o **RUOLO STRUMENTALE** dei contratti pubblici è inteso dal legislatore europeo come **CAPACITÀ** per le pubbliche amministrazioni attraverso il mercato dei contratti pubblici di **PERSEGUIRE** gli **OBIETTIVI DELLE POLITICHE MACROECONOMICHE** europee



Written by PwC
December – 2015

Study on “Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies”

Final Report

DG GROW

Framework Contract N°MARKT/2011/023/B2/ST/FC for
Evaluation, Monitoring and Impact Assessment of
Internal Market DG Activities

- ❑ Green Public Procurement (GPP)
- ❑ Socially Responsible Public Procurement (SRPP)
- ❑ Public Procurement of Innovation (PPI)

□ Green Public Procurement (GPP)

The Commission defines **GREEN PUBLIC PROCUREMENT (GPP)** as ‘a process whereby public authorities seek to procure goods, services and works with a reduced environmental impact throughout their life cycle when compared to goods, services and works with the same primary function that would otherwise be procured.’ [Communication COM(2008) 400 ‘Public procurement for a better environment’]

Furthermore, sustainable public procurement aims at striking a **balance between the economic, social and environmental dimension** when making a procurement choice.

Life-cycle costing plays an important role in GPP, as it includes environmental externalities in the pricing of goods and services, and therefore contributes to a better visibility of the most economically advantageous tender (MEAT).

□ Socially Responsible Public Procurement (SRPP)

SOCIALLY RESPONSIBLE PUBLIC PROCUREMENT (SRPP) includes social aspects in the purchasing decision of the public body. The Commission already developed in 2010 a **list of social considerations** that could be included in tender processes [[Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement](#)]

This included employment opportunities, decent work, compliance with social and labour rights, social inclusion (including persons with disabilities), equal opportunities, accessibility and design for all, taking into account sustainability criteria, ethical trade issues, and wider voluntary compliance with corporate social responsibility.

□ Public Procurement of Innovation (PPI)

PUBLIC PROCUREMENT OF INNOVATION (PPI) or Public procurement of innovative solutions refers to the contracting authority procuring innovative goods and services **that are not yet commercially available on a large-scale basis**. With the public authority acting as the launch customer, innovation procurement is a demand-side instrument for fostering innovation.

It should be noted that PPI does not necessarily include the procurement of R&D services, which corresponds to another approach called “pre-commercial procurement” (PCP). Furthermore, in the next years, the new directives on public procurement will help fostering PPI by encouraging contracting authorities **to develop innovation-friendly tender processes and thus support businesses to develop their capacity for innovation** while guaranteeing the basic requirements of competition, transparency and equal treatment.

USO STRATEGICO DEI CONTRATTI PUBBLICI

evoluzione dei sistemi di contrattazione pubblica

- ▣ inizialmente funzionali principalmente a **obiettivi strettamente economici** (l'appalto pubblico va aggiudicato all'operatore economico che offre la prestazione al prezzo più basso)
- ▣ dal 2000 ***aperti ad altre finalità*** (la valutazione delle offerte si basa anche su **criteri ambientali e sociali**)
(Comunicazioni Commissione europea del 2001, Direttive del 2004, giurisprudenza CGCE ... Bus Finland)
- ▣ ***riconoscimento esplicito*** che i contratti pubblici svolgono un **ruolo strumentale** per conseguire gli obiettivi della strategia **Europa 2020** e delle politiche macroeconomiche europee
(Direttive 2014)

Visione UNIPOLARE

Tutela primaria
dell'interesse
dell'amministrazione

Visione BIPOLARE

Tutela dell'interesse
dell'amministrazione

+

Tutela della libera
circolazione e della
concorrenza

Visione MULTIPOLARE

Tutela dell'interesse
dell'amministrazione

+

Tutela della libera
circolazione e della
concorrenza

+

Efficienza
contrattuale, tutela
dell'ambiente, dei
lavoratori, delle PMI

dai documenti e report pubblicati dalle Istituzioni europee ricaviamo questi dati:

- ❑ **l'entità economica del mercato europeo degli appalti pubblici è superiore a 2.400 mld.** di euro corrispondenti a ca. **19%** del PIL dell'Unione europea
- ❑ **l'entità economica del mercato europeo dei PPP è stimata in oltre 230 mld.,** dei quali **138 mld. riguarda contratti qualificati come concessioni** (dato riferito al periodo 2000 - 2006), pari all'**1-3 %** del PIL UE

❑ valenza **INDICATIVA** di questi dati

❑ **CRITICITÀ**

- mancanza di modalità comuni di censimento dei dati (unico riferimento certo è quello delle pubblicazioni sulla GUUE - TED)
- rilevanti diversità tra gli Stati membri

❑ **CERTEZZE**

- quale che sia il dato preciso il **MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI** è un mercato importantissimo per l'economica, le imprese, i lavoratori di tutti gli Stati membri

1. INTRODUCTION

1.1. Background and context of strategic public procurement

Public procurement is a significant tool of the European Single Market as it represents 19% of the Gross Domestic Product (GDP) of the European Union (EU)¹, spent by the public sector and utility service providers on public works, goods and services. Given its huge economic weight, public procurement is a powerful instrument to pursue broader policy objectives and foster growth in the EU.



TRADE

Chief Economist Note

1. INTRODUCTION

Public procurement is a major component of public spending, with a sizable impact on total demand of any domestic economy. Public procurement expenditures represent about one third of total government expenditures in OECD countries. In 2013, in GDP terms, government procurement expenditures as measured in national accounts amount to an average of almost 14% of GDP in the European Union and to more than 10% of GDP in the US.² But the actual public procurement spending is in reality higher as these national accounts aggregates do not include procurement spending of public utilities providers. For example, in the EU the total public procurement spending (including state-owned enterprises) accounted for €2.4 trillion, corresponding to nearly 19% of EU GDP in 2011.³



WORLD TRADE
ORGANIZATION

GPA/119/Add.6

6 June 2016

(16-3031)

Page: 1/5

Committee on Government Procurement

Original: English

**STATISTICS FOR 2012 REPORTED UNDER
ARTICLE XIX:5 OF THE AGREEMENT (1994)**

REPORT BY THE EUROPEAN UNION¹

Addendum

The following communication, dated 2 June 2016, is being circulated at the request of the Delegation of the European Union.

1 OUTLINE OF THE REPORTS

EU procurement: Key figures in billion euros	2010	2011	2012
Value of contracts covered by GPA	227.94	237.176	286.35
Value of contracts above thresholds	318.81	335.37	365.58
Value of contracts awarded under Article XV GPA	9.87	7.26	12.28
Total expenditures on goods and services	2,416.55	2,405.88	2,422.52

1.3 Estimated total procurement

The statistical report assesses the total procurement market by calculating the total expenditures on goods and services. Including below thresholds procurements, the procurement market in 2012 is estimated to be EUR 2,423 billion⁴, an increase of 0.7% compared to the EUR 2,406 of 2011. These figures are based on Eurostat data on expenditures on certain categories of purchases.

⁴ Due to the difficulties to get a reliable update for the 2012 data on utilities procurement, the report uses the data for utilities procurement from 2011. This is the reason why the total value of procurement in the public procurement indicators 2012 communicated by the Commission on its website does not include utilities and is significantly different from the estimates in this report.

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO E DELL'EFFICACIA DELLA LEGISLAZIONE UE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

2. CONTESTO GENERALE DELLE DIRETTIVE UE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

La gestione degli appalti pubblici è una questione politica di importanza fondamentale, soprattutto nel contesto di consolidamento e restrizioni di bilancio in cui la maggior parte degli Stati membri deve oggi amministrare le risorse pubbliche. La spesa pubblica totale per prodotti, lavori e servizi, con un importo superiore a 2 000 miliardi di euro nel 2009,

TOTAL EXPENDITURE ON WORKS, GOODS AND SERVICES

Billion €	2006	2007	2008	2009	2010
Belgium	48,24	50,33	54,25	57,53	59,16
Bulgaria	n/a	4,96	7,05	6,54	6,62
Czech Republic	28,86	30,60	37,73	36,29	37,53
Denmark	33,62	34,57	36,99	39,26	41,15
Germany	384,21	408,69	430,35	458,32	478,69
Estonia	2,25	2,80	3,03	2,88	2,77
Ireland	23,55	27,00	28,84	25,51	25,01
Greece	23,84	27,49	28,52	29,25	24,86
Spain	153,10	169,51	173,39	179,97	171,01
France	318,66	327,88	340,63	356,71	364,73
Italy	213,18	227,86	235,93	252,25	252,47
Cyprus	1,51	1,43	1,57	1,79	1,83
Latvia	2,30	4,14	3,62	3,77	3,60
Lithuania	4,13	4,69	5,26	4,45	4,95
Luxembourg	4,87	5,00	5,52	5,88	6,40
Hungary	20,29	20,53	21,46	21,15	22,54
Malta	0,76	0,77	0,79	0,80	0,84
Netherlands	142,81	151,49	162,33	173,71	180,30
Austria	50,88	53,55	59,26	62,40	65,76
Poland	49,80	56,32	66,68	62,06	72,63
Portugal	26,61	30,46	30,73	33,96	36,23
Romania	n/a	28,07	32,52	30,20	32,58
Slovenia	4,83	5,26	5,95	6,14	6,17
Slovakia	11,71	12,96	14,09	15,12	15,61
Finland	27,51	29,46	32,40	34,04	34,94
Sweden	56,42	59,43	61,30	59,27	68,77
United Kingdom	386,26	403,63	375,59	373,32	389,84
Total EU 27	2 035,56	2 178,87	2 255,81	2 332,57	2 406,98

Table 1. Estimate of total expenditure by general government and utilities on works, goods and services. [2010 utilities estimate re-used for 2011]					
Billion €	2007	2008	2009	2010	2011
Belgium	49,60	53,50	56,74	58,06	60,68
Bulgaria	4,96	7,03	6,49	6,49	6,47
Czech Republic	30,17	37,42	36,38	37,21	36,70
Denmark	34,57	36,98	39,29	41,08	41,08
Germany	410,10	435,73	465,36	485,36	496,20
Estonia	2,80	3,05	2,88	2,81	3,00
Ireland	27,71	29,57	26,35	25,21	23,23
Greece	26,96	28,35	29,27	23,88	18,41
Spain	169,62	174,38	182,02	177,20	164,78
France	327,88	340,63	357,28	367,43	369,79
Italy	227,13	234,96	250,81	251,81	251,56
Cyprus	1,49	1,64	1,88	1,92	1,86
Latvia	4,21	3,69	3,75	3,70	4,06
Lithuania	4,69	5,27	4,45	4,91	4,94
Luxembourg	4,94	5,43	5,79	6,25	6,41
Hungary	20,57	21,42	21,13	22,42	22,04
Malta	0,77	0,79	0,81	0,84	0,91
Netherlands	151,49	162,38	173,72	177,61	177,62
Austria	53,56	59,26	62,45	65,48	65,99
Poland	56,32	66,76	62,31	73,13	73,54
Portugal	30,46	30,87	34,19	36,76	33,75
Romania	29,61	33,75	30,98	32,32	33,56
Slovenia	5,26	5,95	6,15	6,30	6,11
Slovakia	12,96	14,09	15,12	15,53	15,21
Finland	29,46	32,40	34,08	35,06	36,31
Sweden	59,43	61,30	59,34	68,17	73,73
United Kingdom	401,86	377,02	376,99	389,61	377,94
Total EU 27	2 178,55	2 263,62	2 346,00	2 416,52	2 405,89

Table 1. Estimate of total public procurement expenditure by general government on works, goods and services (excluding utilities) in billion euros[†]

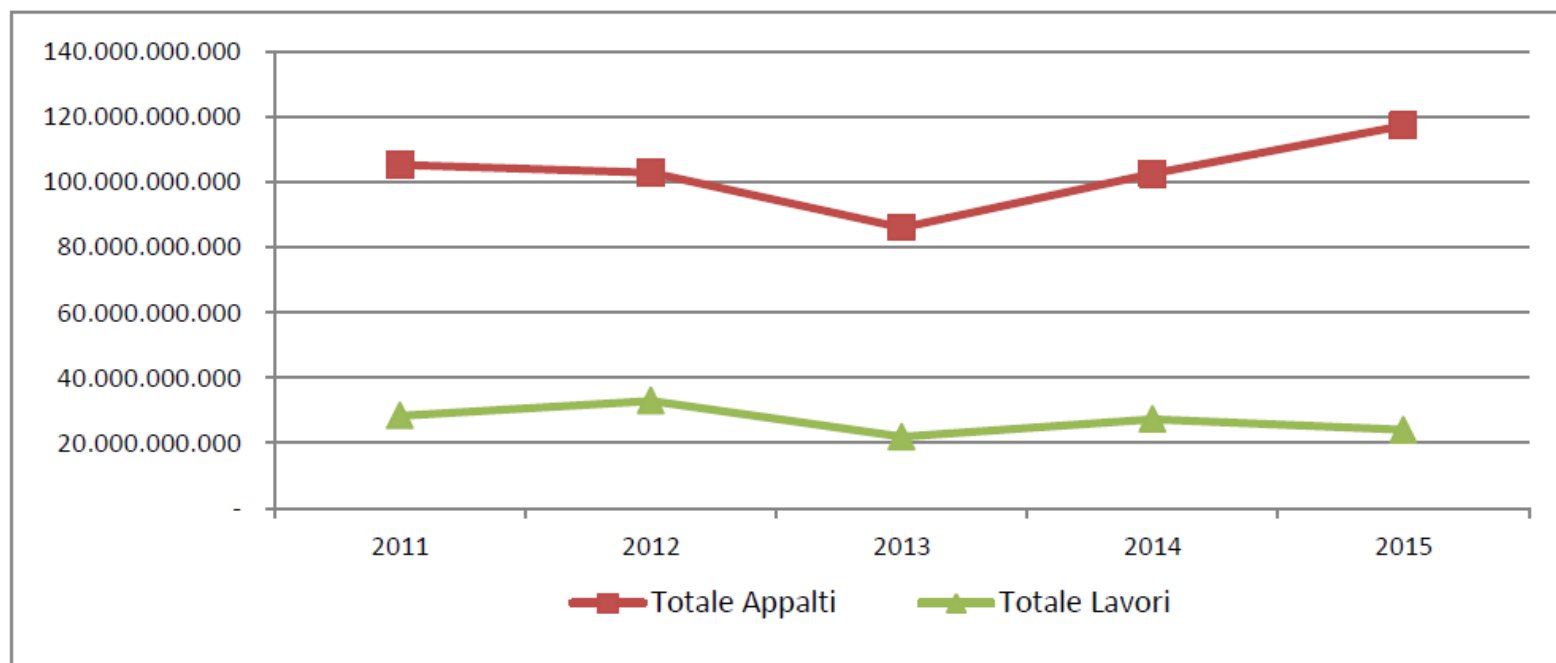
	year			
	2009	2010	2011	2012
Belgium	46.03	46.94	49.60	51.68
Bulgaria	4.47	4.39	4.26	4.33
Czech Republic	24.55	24.43	23.95	22.53
Denmark	31.12	32.42	32.39	34.49
Germany	354.35	366.21	377.52	385.31
Estonia	2.03	1.89	2.08	2.50
Ireland	20.26	18.85	16.85	15.85
Greece	31.52	25.75	20.53	18.89
Spain	140.23	135.28	123.77	104.78
France	281.11	288.03	290.61	299.59
Italy	172.80	169.15	167.71	161.79
Cyprus	1.64	1.66	1.59	1.32
Latvia	2.17	2.11	2.47	2.60
Lithuania	3.12	3.56	3.59	3.46
Luxembourg	4.65	5.02	5.08	5.30
Hungary	12.66	13.32	13.04	12.88
Malta	0.53	0.55	0.63	0.71
Netherlands	133.04	134.58	133.61	136.41
Austria	32.05	32.28	32.89	34.08
Poland	40.64	49.83	50.25	47.70
Portugal	21.83	23.84	20.34	17.64
Romania	15.89	15.72	17.07	15.78
Slovenia	4.72	4.78	4.57	4.38
Slovakia	8.13	8.40	8.58	8.40
Finland	29.02	29.78	31.44	33.09
Sweden	48.49	56.88	62.22	66.19
United Kingdom	256.97	267.26	253.91	277.92
EU TOTAL	1724.02	1762.89	1750.55	1769.58

[†] This table continues the information provided in Table 1 of the Public Procurement Indicators 2011 report, the only difference being that here the estimated value for utilities is not included. Therefore, the information in this table is not comparable to previously published one.

Table 1. Estimate of total public procurement expenditure by general government on works, goods and services (excluding utilities and defence) in billion euros

	year				Mean
	2011	2012	2013	2014	
Belgium	54.5	57.1	57.4	59.1	57.0
Bulgaria	4.4	4.5	4.9	5.5	4.8
Czech Republic	23.6	22.0	21.2	21.3	22.0
Denmark	35.1	37.6	37.3	38.2	37.0
Germany	395.4	408.7	425.5	442.0	417.9
Estonia	2.2	2.6	2.6	2.7	2.5
Ireland	17.6	17.1	16.5	17.7	17.2
Greece	22.3	20.0	19.1	18.9	20.1
Spain	131.5	113.0	105.9	104.9	113.8
France	304.3	313.5	319.4	316.8	313.5
Croatia	5.7	5.7	6.0	6.0	5.9
Italy	177.1	171.7	171.7	169.8	172.6
Cyprus	1.6	1.3	1.1	1.0	1.3
Latvia	2.6	2.7	2.7	2.7	2.7
Lithuania	3.7	3.6	3.6	3.7	3.6
Luxembourg	5.4	5.6	5.7	5.9	5.6
Hungary	13.3	13.1	14.3	16.1	14.2
Malta	0.7	0.7	0.7	0.9	0.8
Netherlands	134.7	134.8	133.9	133.8	134.3
Austria	40.3	41.1	42.5	43.5	41.8
Poland	51.2	48.4	47.4	51.3	49.6
Portugal	20.2	17.2	16.6	17.0	17.7
Romania	16.6	15.5	16.0	16.2	16.1
Slovenia	4.9	4.7	4.8	5.1	4.9
Slovakia	9.8	9.5	9.8	10.6	9.9
Finland	33.9	35.7	37.3	37.9	36.2
Sweden	65.2	69.3	71.8	70.8	69.3
United Kingdom	270.7	290.1	284.5	312.1	289.3
EU total	1848.4	1866.8	1880.0	1931.5	1881.7

Figura 6.1 Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento
(bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, settori ordinario e speciale, 2011-2015)



Fonte: ANAC

6.2 Il mercato di riferimento

La domanda del mercato

Nel 2015 il valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro per entrambi i settori ordinari e speciali si è attestato attorno ai 117,3 miliardi di euro⁹.

2. le direttive del 2014 e il *recepimento* negli STATI membri

- ▣ presentazione delle **proposte di direttive** da parte della Commissione **[20 dicembre 2011]**
- ▣ **pubblicazione** delle Direttive 2014 nn. 23, 24 e 25 in **G.U.U.E. [28 marzo 2014]**
- ▣ **entrata in vigore** 20esimo giorno successivo alla pubblicazione **[17 aprile 2014]**
- ▣ termine per il **RECEPIMENTO [18 aprile 2016]**

DIRETTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
del 26 febbraio 2014
sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE
(Testo rilevante ai fini del SEE)

Articolo 90

Recepimento e disposizioni transitorie

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 18 aprile 2016. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Articolo 93

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

▣ legge 28 gennaio 2016 n. 11 - **deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE nonché per il riordino della disciplina vigente** in materia di contratti pubblici, in Gazz. Uff. 29 gennaio 2016, n. 23 - **[Entrata in vigore : 13/02/2016]**

▣ decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 - **attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE nonché riordino della disciplina vigente** in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in Gazz. Uff. 19 aprile 2016, n. 91
[Entrata in vigore : 19 aprile 2016]

L. 28/01/2016, n. 11

Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Pubblicata nella Gazz. Uff. 29 gennaio 2016, n. 23.

Art. 1. (3)

In vigore dal 13 febbraio 2016

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 18 aprile 2016, un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, rispettivamente sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, di seguito denominato «decreto di recepimento delle direttive», nonché, entro il 31 luglio 2016, un decreto legislativo per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di seguito denominato «decreto di riordino», ferma restando la facoltà per il Governo di adottare entro il 18 aprile 2016 un unico decreto legislativo per le materie di cui al presente alinea, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della *legge 24 dicembre 2012, n. 234*, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea:

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Martedì, 19 aprile 2016

SI PUBBLICA TUTTI I
GIORNI NON FESTIVI

DECRETO LEGISLATIVO 18 aprile 2016, n. 50 (in Suppl. Ordinario 10 alla Gazz. Uff., 19 aprile 2016, n. 91). - Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

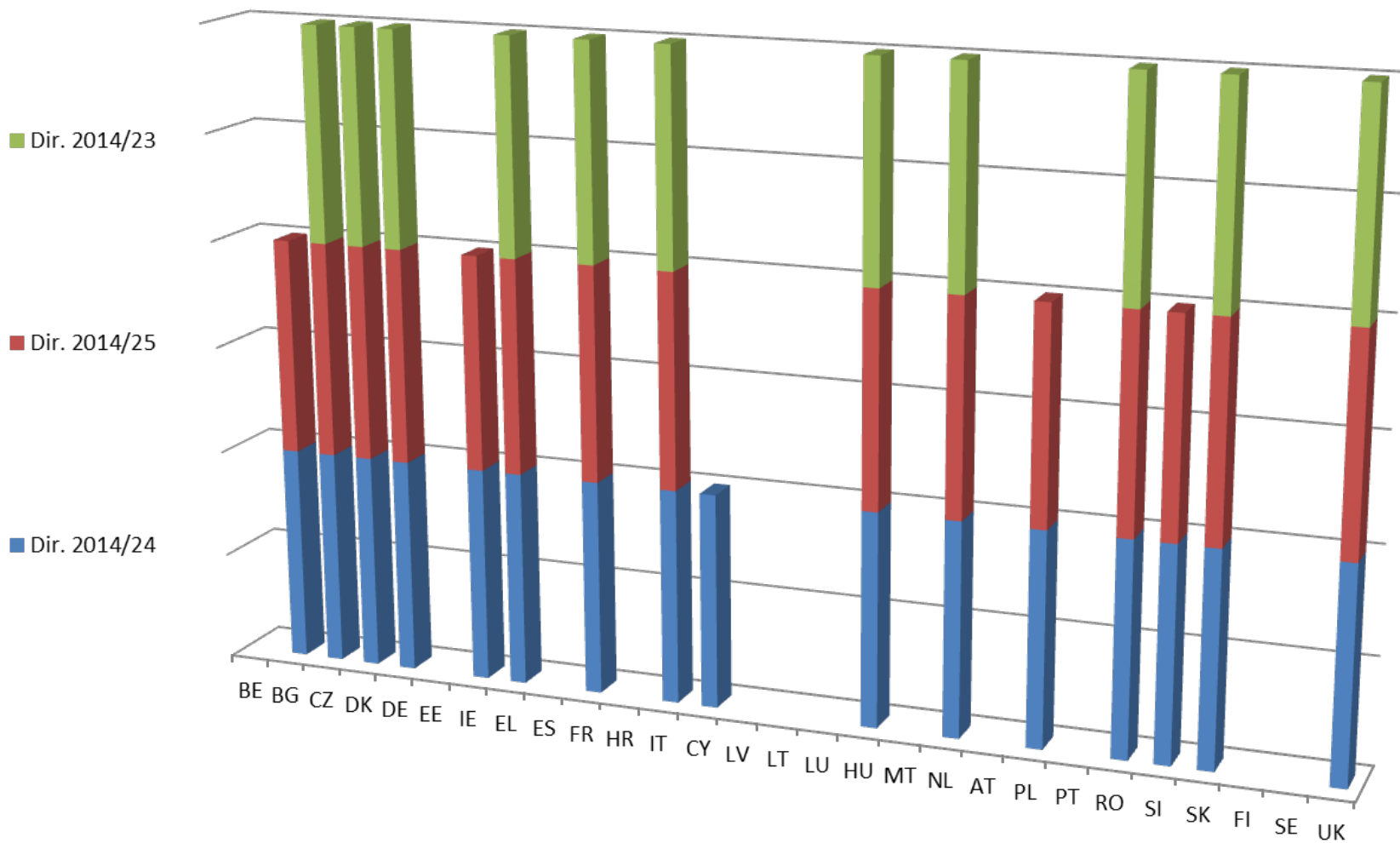
Art. 220 Entrata in vigore

Il presente codice entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (142)

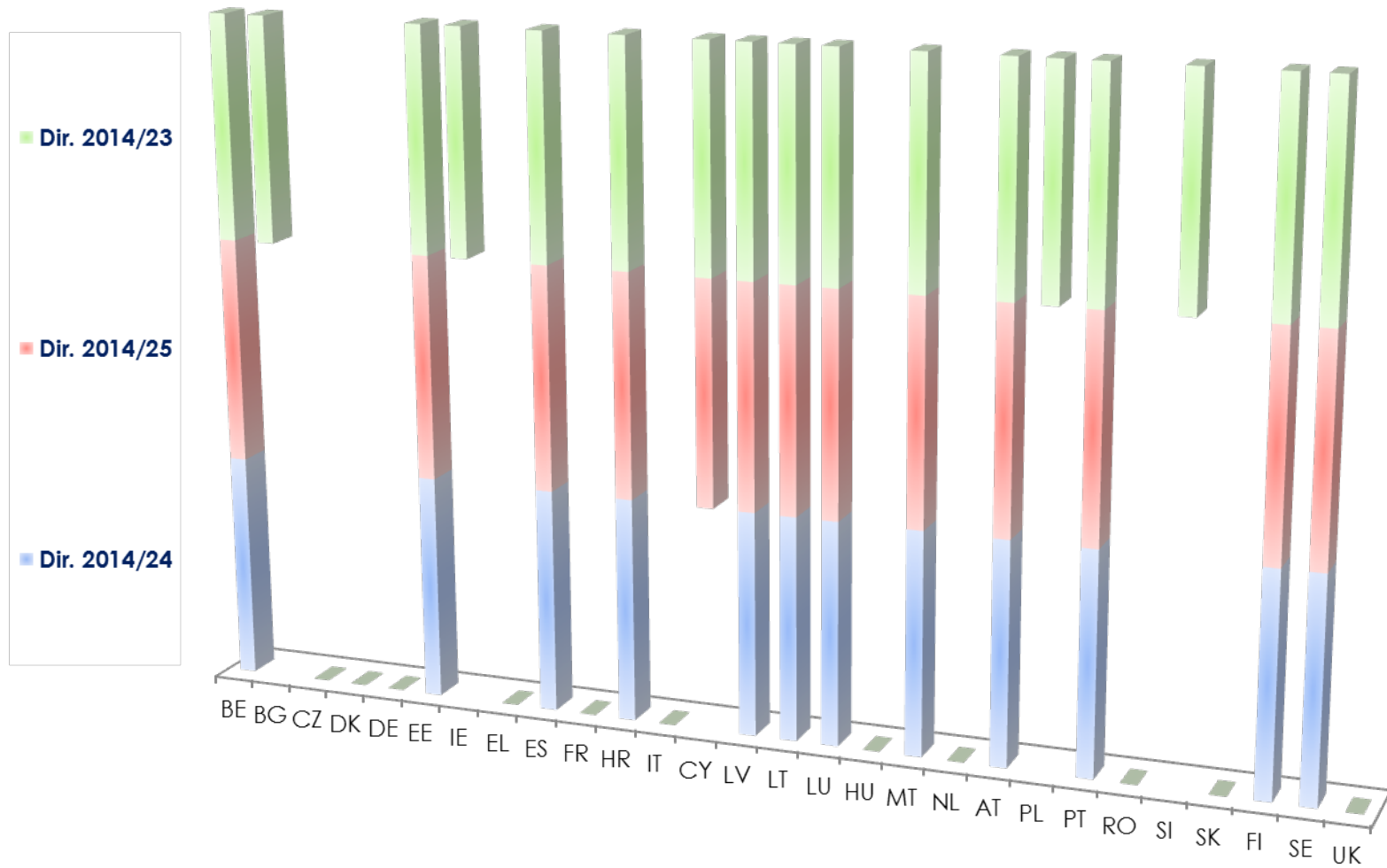
Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

(142) Il presente comma è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale privo del segno di interpunzione «.» alla fine del testo. Successivamente il presente comma è stato così corretto da *Comunicato 15 luglio 2016*, pubblicato nella G.U. 15 luglio 2016, n. 164, il quale non ha peraltro fornito alcuna indicazione circa la mancanza di cui sopra.

RECEPIMENTO Direttive Appalti & Concessioni - 25 ottobre 2016



MANCATO RECEPIMENTO Direttive Appalti & Concessioni - 25 ottobre 2016



□ quando la disposizione della direttiva attua obblighi già stabiliti da norme dei Trattati

le direttive, sebbene non attuate, che si limitano a chiarire la portata e i tempi d'attuazione di norme del trattato, non hanno bisogno di nessuna norma interna di attuazione e possono di per se far nascere diritti soggettivi in capo ai cittadini, tutelabili da qualunque autorità giurisdizionale nazionale nei confronti dello Stato membro inadempiente

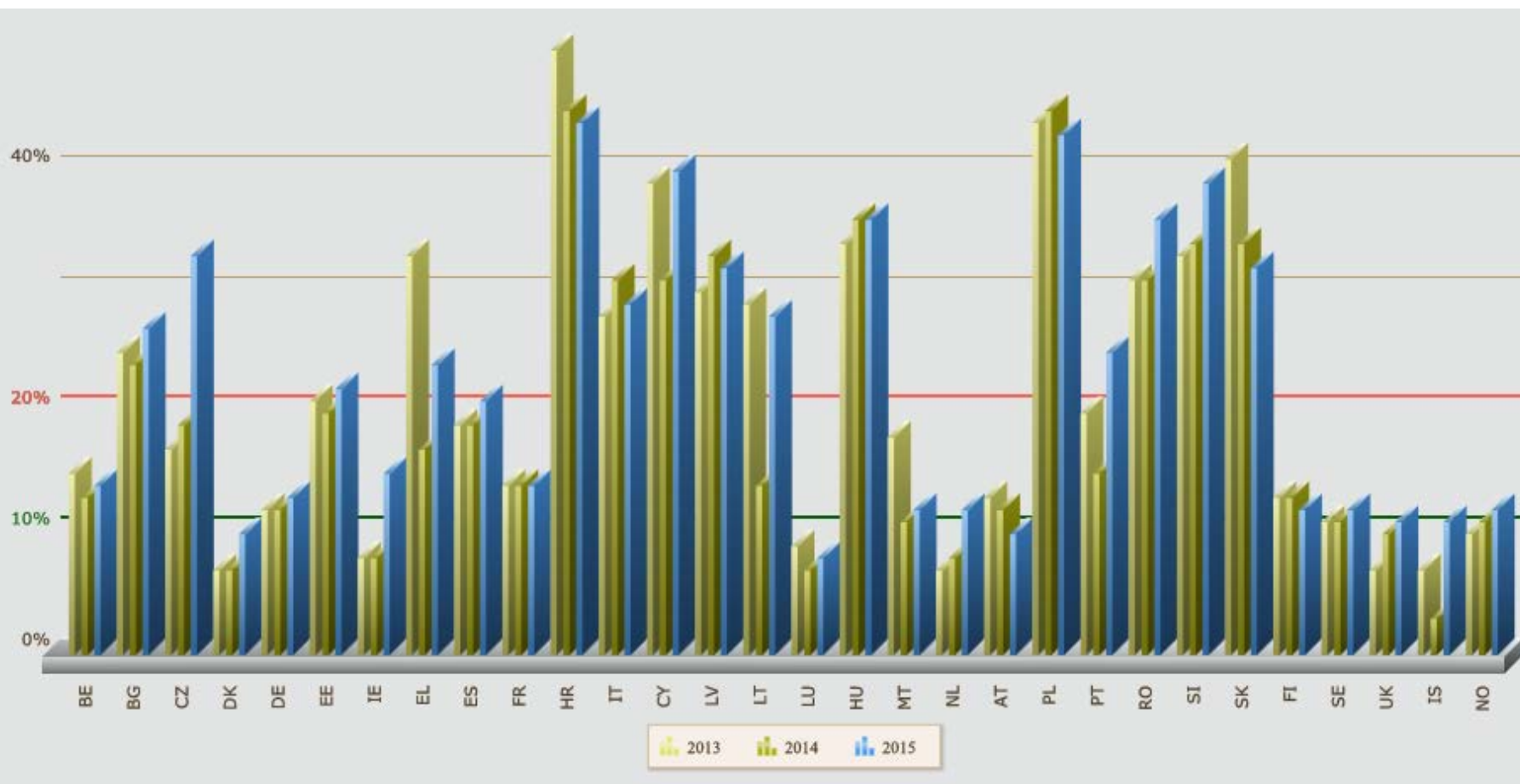
□ quando la disposizione della direttiva contiene un obbligo, assoluto e incondizionato, che non richiede, nel caso concreto, alcun provvedimento di attuazione da parte degli Stati membri

□ quando la disposizione della direttiva contiene un obbligo incondizionato e sufficientemente preciso

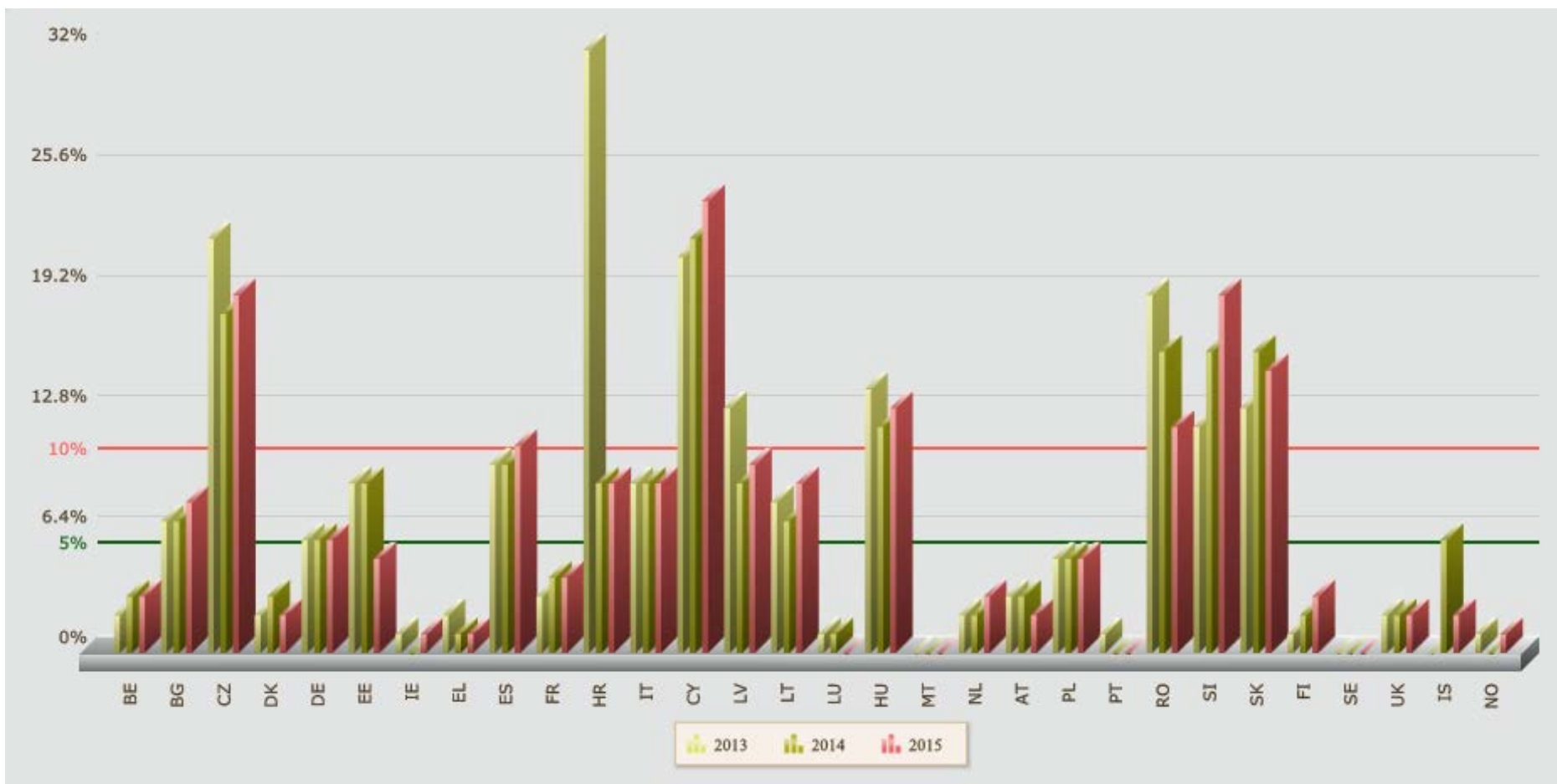
tutte le volte in cui una direttiva non ammetta deroghe da parte degli Stati o condizioni particolari di attuazione, e il contenuto dello stesso obbligo sia determinato con sufficiente precisione

3. osservazioni sul *funzionamento* del mercato dei contratti pubblici nell'UE

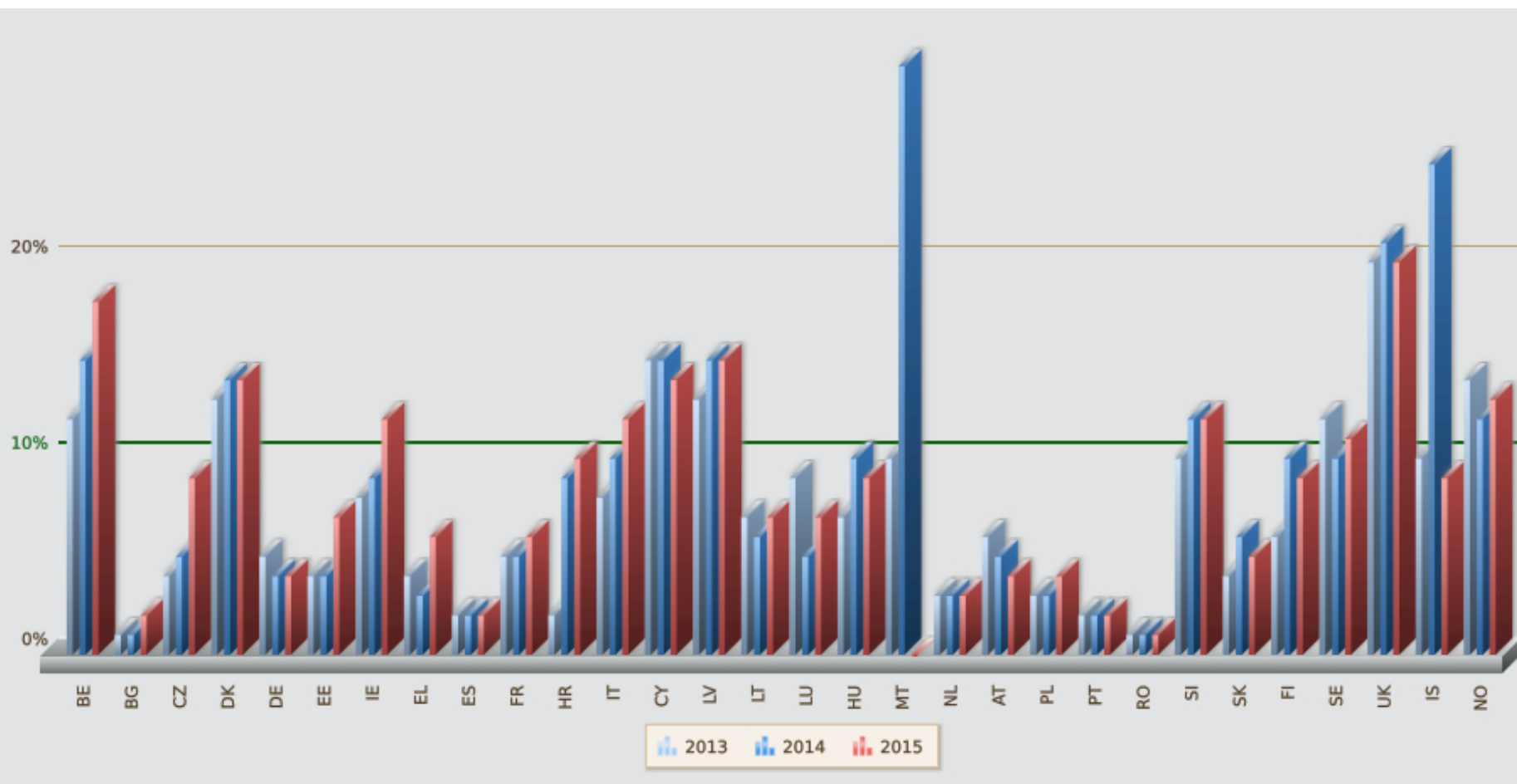
% appalti aggiudicati con un solo offerente



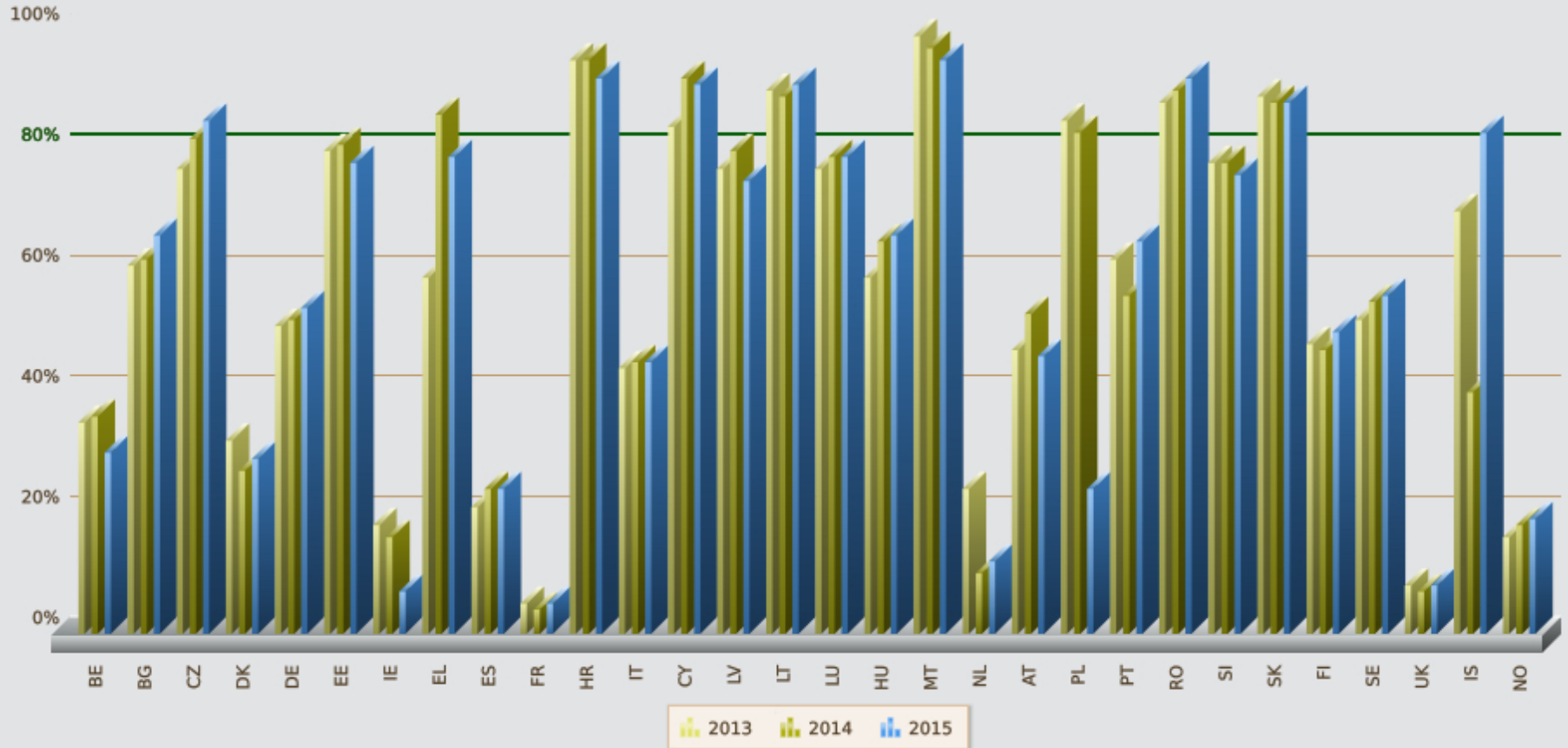
% appalti aggiudicati senza previa pubblicazione del bando di gara



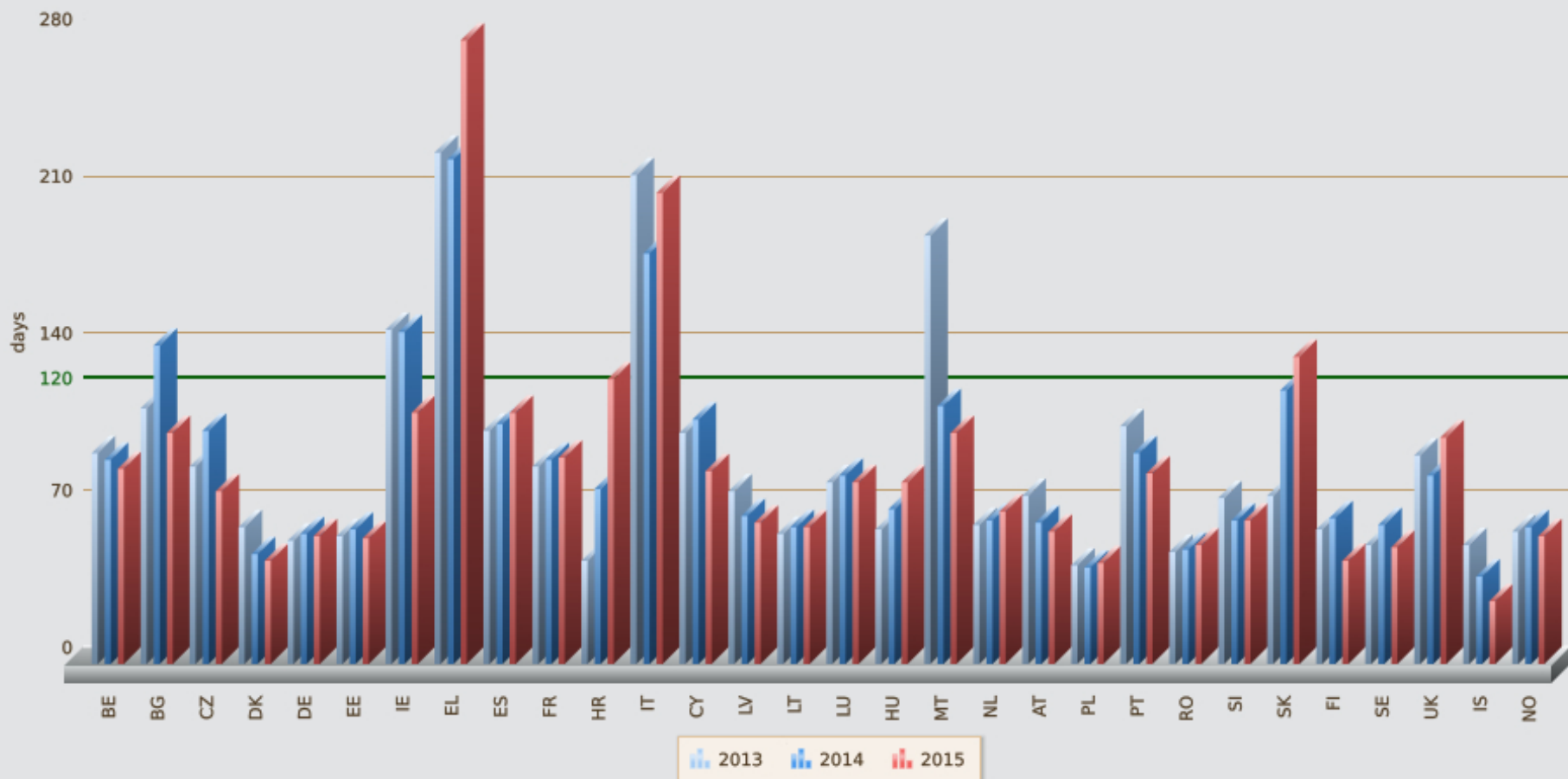
% frequenza delle amministrazioni ad acquistare in forma aggregata

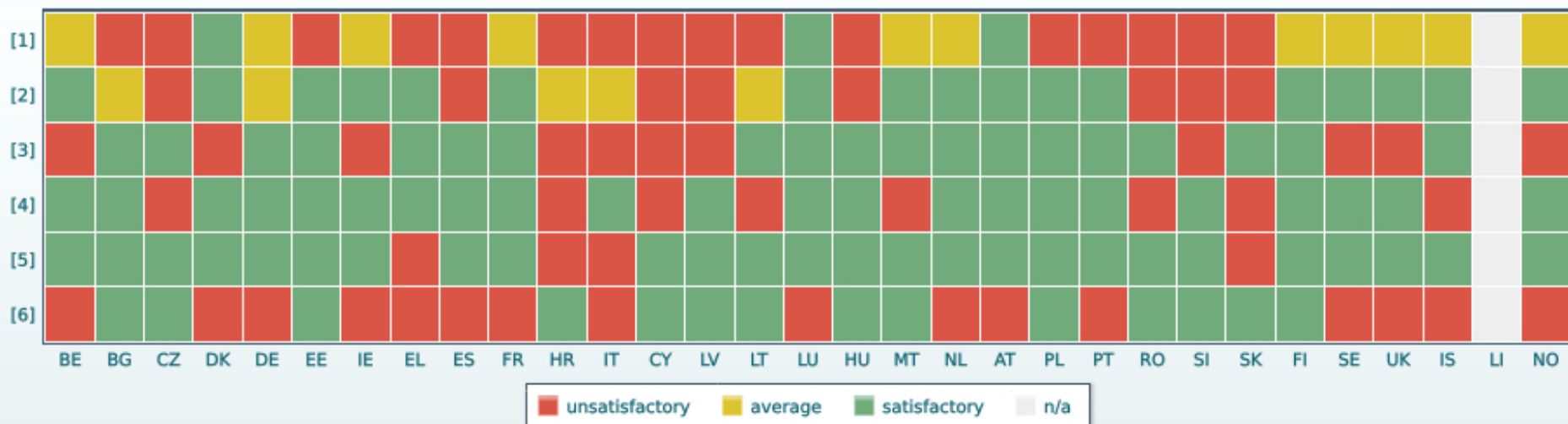


% procedure di aggiudicazione al massimo ribasso



media delle giornate tra termine di ricezione offerte e aggiudicazione





La misurazione è operata applicando sei indicatori:

1. il numero degli offerenti nelle gare
2. il numero degli appalti negoziati senza previa pubblicazione del bando
3. la frequenza con la quale le amministrazioni aggiudicatrici acquistano in forma aggregata
4. i criteri di aggiudicazione
5. la rapidità delle procedure (dal termine di presentazione delle offerte a quello dell'aggiudicazione)
6. la completezza e la qualità delle informazioni rese disponibili dalle amministrazioni aggiudicatrici

Vedi European Commission, *Single Market Scoreboard - Performance per Policy Area: Public procurement* [Reporting period: 01/2015 - 12/2015], luglio 2016, <http://ec.europa.eu/single-market-scoreboard>.



Osservatorio
di diritto comunitario e nazionale
sugli appalti pubblici



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

Michele Cozzio

📍 53, Via Verdi, Trento, 38123, Italy

☎ +39.342.8081262

✉ michele.cozzio@unitn.it