

SEMINARIO SINGLE MARKET FORUM

VERSO UN'ATTUAZIONE STRATEGICA DELLE NUOVE DIRETTIVE EUROPEE SUGLI APPALTI PUBBLICI

ROMA, 13 FEBBRAIO 2015

SESSIONE DI APERTURA

CONS. DIANA AGOSTI, CAPO DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE

E' per me un grande piacere dare il benvenuto a tutti Voi, che siete qui in rappresentanza delle Istituzioni europee, nazionali, del mondo dell'università e delle imprese.

Un ringraziamento particolare alla Commissione europea per questa iniziativa (il seminario rientra nel ciclo dei seminari del Single Market Forum) e per aver avviato una proficua collaborazione con le autorità italiane in questa fase cruciale dell'iter di trasposizione delle nuove direttive sugli appalti pubblici, che come sappiamo, dovranno essere recepite entro l'aprile del 2016.

La riforma della legislazione europea introdotta con il nuovo pacchetto appalti offre agli Stati membri l'opportunità di intervenire sulle criticità esistenti e avviare misure di rilancio del settore, primo tra tutti la semplificazione, importante per l'abbattimento dei costi delle imprese, certezza del diritto, ecc.

Il mercato degli appalti pubblici infatti rappresenta circa il 20% del PIL dell'Unione europea. Tra le priorità del nuovo esecutivo dell'UE (intervento del Commissario per il mercato interno, industria, imprenditoria e PMI e programma di lavoro della Commissione per il 2015) rientra l'esigenza di semplificare e consolidare il mercato unico dei prodotti e dei servizi anche attraverso una maggiore apertura del mercato degli appalti pubblici e l'attuazione del pacchetto di riforme recentemente adottato ha un ruolo fondamentale per rimuovere le barriere transfrontaliere.

Anche l'attuale Presidenza del Consiglio dell'Unione europea ha sottolineato l'importanza per gli Stati membri di utilizzare le nuove direttive appalti per intraprendere riforme dei rispettivi sistemi, in modo da garantire che il settore degli appalti possa contribuire pienamente alla ripresa economica (bozza di Conclusioni sul Mercato unico che sarà presentata al prossimo Consiglio Competitività di marzo).

In tale contesto l'Italia, su richiesta della Commissione, ha già avviato l'elaborazione di una strategia di riforma del sistema degli appalti tramite la costituzione di un gruppo di lavoro, coordinato dal Dipartimento che, previa individuazione delle principali criticità e cause del non corretto funzionamento del sistema, presenterà (entro l'estate prossima) delle possibili soluzioni e proposte di miglioramento.

Nella prossima sessione saranno illustrati più nel dettaglio i risultati del lavoro finora svolto, ma vorrei accennare alcuni aspetti più rilevanti che emergono

dall'approfondimento che abbiamo avviato con le altre amministrazioni e autorità competenti, che confermano l'esigenza di una profonda revisione dell'attuale sistema.

Partendo da un'analisi generale del contesto, i dati più recenti (fonte: Relazione annuale al Parlamento dell'ANAC ex -AVCP- 2014) confermano una progressiva contrazione della spesa pubblica in Italia per lavori, servizi e forniture (dal 2008 al 2013 la quota di spesa per lavori, servizi e forniture è nel range del 5,1 - 6 per cento del PIL).

Recentemente per contrastare questo trend sono state messe in atto misure espansive relative agli appalti pubblici, quale ad esempio lo sblocco dei pagamenti dei debiti scaduti delle pubbliche amministrazioni e degli enti territoriali nei confronti degli operatori economici.

Dagli ultimi dati forniti dall'ANAC risulta che la domanda di contratti pubblici per il 2013 è stata pari a 87,1 miliardi di euro: le categorie che fanno registrare gli importi più rilevanti sono gli appalti di servizi (in particolare servizi informatici e servizi connessi ai rifiuti urbani). Tra gli appalti di forniture la categoria principale è quella dei prodotti farmaceutici; per gli appalti di lavori prevalgono quelli di costruzione di edifici, strade e autostrade.

Una delle principali cause della non corretta applicazione delle norme nel settore, che emerge dall'analisi condotta dal gruppo di lavoro, come d'altronde già segnalato in diversi contesti e da più fonti, è l'eccessiva proliferazione normativa e l'instabilità del quadro legislativo di riferimento vigente in Italia nella materia degli appalti pubblici.

L'attuale codice dei contratti pubblici consta di ben 273 articoli e 38 allegati e ha subito dal 2006 ad oggi ben 592 interventi correttivi e modificativi. Il regolamento di attuazione, di 359 articoli e 14 allegati, completa il complesso articolato normativo di oltre 660 articoli. Al di là del semplice dato numerico, prova delle difficoltà applicative e interpretative, è data dal contenzioso tra l'amministrazione e gli operatori economici: tra il 2006 e il 2013, infatti, sono state pronunciate dalla giurisprudenza amministrativa oltre 6 mila sentenze.

Dietro a questi dati si celano problemi concreti quali la scarsa capacità di programmare gli acquisti, la carenza di competenze e professionalità specifiche, l'eccessivo numero delle stazioni appaltanti (ammontano a circa 35.000) e la frammentazione della domanda.

In questo quadro si collocano diverse recenti iniziative normative del Governo, volte alla razionalizzazione e riduzione delle stazioni appaltanti e a favorire l'aggregazione della domanda, in particolare attraverso la centralizzazione delle committenze, anche con l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica e ad assicurare maggiore legalità nelle

procedure di acquisto come il decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 che ha previsto la definizione di un elenco di 35 soggetti aggregatori, i quali saranno i soli soggetti a poter svolgere determinate tipologie di acquisto di beni e servizi.

Emerge pertanto chiaramente l'esigenza di un profondo lavoro di semplificazione e razionalizzazione dell'attuale normativa come d'altronde previsto nel disegno di legge delega per il recepimento delle nuove direttive.

Una delle più gravi ricadute della non corretta applicazione delle norme sugli appalti è il mancato utilizzo dei fondi strutturali, questione di particolare delicatezza per l'Italia, che – come noto – non riesce a sfruttarne appieno le potenzialità e i vantaggi, proprio a causa di errori e irregolarità che vengono commesse nell'ambito delle procedure di appalto cofinanziate con tali fondi.

Il contributo nazionale alla rimozione degli ostacoli al mercato interno è rivolto alla riduzione degli oneri amministrativi, soprattutto a favore delle piccole e medie imprese. La II sessione della conferenza sarà dedicata proprio a questa tematica.

È prioritario intervenire sugli oneri amministrativi nell'ambito delle procedure di appalto anche per evitare un allungamento dei tempi di gara. L'area appalti risulta comunque essere al quarto posto (dopo fisco, edilizia e avvio di attività d'impresa) nella “classifica” delle 100 procedure più complicate da semplificare.

Ed è opportuno intervenire sui principali attori nazionali del mercato degli appalti: le PMI, chiamate ad affrontare oneri pari a più di un miliardo di euro all'anno.

Le nuove direttive ci offrono diverse soluzioni per ridurre l'entità degli oneri amministrativi quali: l'utilizzo di moduli standard per l'attestazione dei requisiti di partecipazione ed un maggiore e migliore uso della tecnologia.

Un altro obiettivo strategico del nuovo pacchetto appalti è il miglioramento del sistema di monitoraggio e controllo sull'attuazione delle norme che sarà il tema della III sessione.

Le nuove direttive ci indicano un nuovo modello di governance in cui è evidenziata la responsabilità degli Stati membri nel garantire un'attuazione corretta ed efficace delle norme: individuando i competenti organismi, assistendo le stazioni appaltanti e gli operatori economici mettendo a loro disposizione orientamenti e informazioni per l'interpretazione e l'applicazione corretta della legislazione sugli appalti.

Ad esempio, sarà necessario individuare, nell'ambito dei controlli preventivi, dei meccanismi di raccordo tra le diverse autorità competenti, in materia di trasparenza,

anticorruzione, tracciabilità dei flussi finanziari. Inoltre, ai controlli giurisdizionali potrà affiancarsi il ricorso ai meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie, valorizzando le competenze dell’Autorità nazionale anti-corruzione (ANAC).

Avviandomi alle conclusioni, questo rafforzamento del sistema dei controlli negli appalti, ed eccoci al quarto tema, è funzionale anche nell’ambito del corretto utilizzo dei fondi strutturali e di investimento. Nel nuovo ciclo 2014-2020, l’Italia dovrà, infatti, evitare le *performance* negative degli anni passati e utilizzare appieno le potenzialità e i vantaggi della programmazione.

Infine, nell’augurarVi un buon lavoro, consapevole della complessità degli argomenti da trattare, è auspicio del Dipartimento poter contribuire proficuamente alla revisione del sistema attuale, al fine di cogliere la sfida europea e garantire maggior competitività al sistema Paese.