

Appalti pubblici europei: lo studio comparativo del Public Procurement Network

di Chiara Severino

L'indagine comparativa sui sistemi nazionali degli appalti pubblici europei

Il Public Procurement Network (PPN), la rete europea per gli appalti pubblici, nasce il 31 gennaio 2003 a Copenaghen, successivamente alla conclusione dell'esperienza in ambito europeo del progetto pilota appalti pubblici, creato per realizzare un mercato unico in materia di appalti e promosso dagli Stati membri dell'Unione europea e dai quattro Paesi aderenti allo Spazio economico europeo (SEE). Il PPN nasce con lo scopo di creare, attraverso una rete unificata che favorisca uno scambio congiunto di *best practice* e *benchmarking* tra i Paesi membri aderenti alla rete, nuove regole transfrontaliere in materia di appalti pubblici europei. Ha, al suo interno, un organo di presidenza, che dal 2009 è diretto dall'Italia e, in particolare dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici in collaborazione con il reparto delle politiche di Unione europea della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Quest'organo ha il compito di organizzare e dirigere la rete, coadiuvato da altri Paesi membri, attraverso la presentazione di un programma di attività ed obiettivi specifici. Il programma italiano di presidenza ha puntato molto sullo sviluppo della struttura legislativa europea in materia di appalti pubblici attraverso un rafforzamento della cooperazione tra i Paesi membri fondata proprio sullo scambio di informazioni, buone pratiche e di criteri di valutazione, operando in stretta collaborazione con il Comitato consultivo degli appalti pubblici in seno alla Commissione europea. L'obiettivo del PPN, già discusso in una sessione plenaria tenutasi nel mese di luglio 2010, consisteva in uno studio complessivo della normativa sugli appalti pubblici finalizzato al rilancio della cooperazione tra Paesi dell'UE ed extra UE. I risultati conseguiti dal PPN sono contenuti in uno studio comparato *The Comparative Survey on the National Public Procurement Systems across the PPN* pubblicato il 9 dicembre 2010 dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici in cooperazione con il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, e riguardante 31 Paesi, di cui 27 membri dell'Unione europea a cui si sono aggiunti Norvegia, Svizzera, Turchia e Macedonia. Al fine di svolgere un'attività di monitoraggio e raccolta di informazioni, la presidenza italiana ha inviato ai Paesi membri del PPN un questionario con domande inerenti la struttura e il *corpus* normativo interno in materia di appalti pubblici; le modalità di recepimento delle direttive dell'Unione europea sulle procedure di approvvigionamento; il quadro istituzionale, e l'indicazione delle istituzioni e degli organismi addetti alla sorveglianza e al controllo delle procedure di approvvigionamento pubblico (come stabilito, ad esempio, dalla direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici). Sulla base delle risposte fornite dagli Stati membri dell'Unione europea e dei quattro Paesi non facenti parte dell'Unione, la presidenza ha potuto procedere ad una verifica incrociata delle procedure utilizzate per l'assegnazione e la regolamentazione delle procedure pubbliche di approvvigionamento, del recepimento delle direttive comunitarie, delle competenze degli organi istituzionali e giudiziari e, infine, del potere di controllo a questi assegnati. Ma andiamo per punti. Nel rapporto, nella parte relativa all'analisi della legislazione nazionale dei vari Paesi, si legge che, per quanto concerne l'organizzazione e la struttura normativa degli appalti pubblici, il sistema italiano deve essere considerato «degno di

considerazione», perché ha adottato procedure e strutture originali ed uniche rispetto agli altri Paesi europei. In Italia il processo di recepimento degli atti di indirizzo europei è, infatti, regolato dalla l. n. 11/2005, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. L'art. 9 prevede un periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario assicurato dalla legge comunitaria annuale, che reca disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi di recepimento, attuazione e accertamento giudiziale delle incompatibilità di norme legislative e regolamentari dell'ordinamento giuridico nazionale con le disposizioni dell'ordinamento comunitario; ovvero disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure di infrazione avviate dalla Commissione delle Comunità europee nei confronti della Repubblica italiana. Quanto alla ripartizione delle competenze legislative, nello studio del PPN si rilevano numerose analogie tra alcuni Paesi federali come l'Austria, la Svizzera o la Germania, ed altri Paesi, come l'Italia, in cui le Regioni hanno un certo grado di autonomia. Vengono, poi, esaminati in chiave comparativa gli strumenti legislativi attuativi degli atti di indirizzo dell'Unione europea. Generalmente, si legge nel rapporto del PPN, il Governo ha il potere di proporre il progetto di legge e di adottare gli atti regolatori per realizzare la legge c.d. primaria, mentre il Parlamento approva il progetto di legge. In particolare, nella maggior parte dei Paesi coinvolti nell'indagine, il Ministero per l'economia o per le finanze è responsabile del procedimento di recepimento delle linee di indirizzo dell'Unione relative agli appalti pubblici. In Polonia, ad esempio, c'è un'Istituzione specifica addetta al *drafting* normativo in materia di appalti pubblici: l'ufficio per gli appalti pubblici. In Italia, invece, responsabile è il Ministero per le infrastrutture. Nello studio del PPN si rileva altresì come, in molti Paesi, gli organi giurisdizionali sono spesso coinvolti nella procedura sull'affidamento degli appalti. Quanto alla procedura di recepimento degli atti di indirizzo dell'Unione europea, l'indagine svolta dal PPN ha evidenziato come, sia nei Paesi europei sia in quelli extra-UE, vengano adottate procedure diverse per il recepimento delle direttive comunitarie. Alcuni Paesi adottano un atto legislativo unico (Codice degli appalti) altri, invece, adottano atti legislativi separati. L'idea di un Codice degli appalti non è senz'altro sconosciuta all'Italia la quale in recepimento delle direttive n. 2004/18/CE e n. 2004/17/CE ha emanato il d.lgs. n. 163/2006, denominato *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture* (c.d. codice degli appalti), all'interno del quale sono state previste specifiche disposizioni che si applicano a tutti i lavori pubblici, servizi e contratti relativi a forniture, sopra e sotto la soglia, sia nei settori ordinari che in quelli speciali (gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, ecc.), finalizzate alla trasparenza e alla razionalizzazione delle regole attraverso l'identificazione di un unico ed omogeneo *corpus* normativo. Come l'Italia anche la Francia, il Portogallo e l'Austria hanno adottato un Codice per gli appalti pubblici in attuazione delle direttive n. 2004/18/CE e n. 2004/17/CE. Tra i Paesi che hanno scelto di recepire le direttive europee mediante l'uso di atti separati troviamo Cipro, l'Irlanda, il Regno Unito, la Finlandia e la Spagna. Lo studio svolto dal PPN ha, infine, riguardato l'analisi delle competenze e dei poteri posti in capo alle istituzioni e agli organi giudiziari con riferimento sia alle procedure pre-contrattuali che contrattuali. In alcuni Paesi, ad esempio, la legislazione nazionale ha istituito organi giudiziari *ad hoc* con attività di controllo sugli appalti pubblici. È il caso di Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Polonia, Slovacchia, Spagna, Finlandia, Macedonia, Slovenia, Lettonia.

Considerazioni conclusive

Si può certamente dire che l'apparato normativo predisposto a livello europeo in materia di appalti pubblici ha avuto un impatto significativo sulle procedure di revisione della legislazione nazionale e sul *drafting* legislativo. Fin dall'emanazione del trattato istitutivo del mercato unico, che prevedeva il rispetto della libera concorrenza e l'adeguamento delle leggi e dei parametri nazionali alle indicazioni comunitarie, sono state delineate le politiche contigue anche in materia di appalti pubblici proprio per l'importanza che questa disciplina ha assunto all'interno della politica del

mercato unico in correlazione con il principio della libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi. A partire dagli anni Settanta la disciplina degli appalti è stata oggetto di direttive comunitarie sullo sviluppo sostenibile e sull'applicazione delle politiche sociali comunitarie, che, nel corso degli anni, hanno subito notevoli trasformazioni e progressi. In particolare la Commissione europea, già nel 1999, ha promosso forme di sviluppo e di cooperazione e ha constatato che alcuni Stati membri e Paesi aderenti avevano creato strumenti di coordinamento miranti a diffondere buone pratiche all'interno degli Stati o su scala europea. Successivamente, nel Libro verde del 2004, la Commissione ha manifestato la volontà di intraprendere la strada della consultazione tra gli Stati e i Paesi membri dell'UE. Ha evidenziato, inoltre, la molteplicità degli strumenti disponibili per migliorare l'apertura della disciplina degli appalti alla concorrenza in un contesto giuridico chiaro: strumenti legislativi, comunicazioni interpretative, azioni miranti ad un migliore coordinamento delle pratiche nazionali, scambio di buone pratiche tra Stati membri (Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, COM(2004) 327). «Lo scopo principale del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni – si legge nella Comunicazione della Commissione europea sui partenariati pubblico-privati del 2005 - è [quello] di creare un mercato interno nel quale siano salvaguardati la libera circolazione dei beni e dei servizi, il diritto di stabilimento ed i principi fondamentali di parità di trattamento, di trasparenza e di mutuo riconoscimento e di far sì che, in tale mercato, i soldi spesi dalle autorità pubbliche per acquistare prodotti o per conferire a terzi il compito di prestare servizi o effettuare lavori siano ben spesi». Inoltre, la Commissione ha rilevato che «lo sviluppo delle infrastrutture potrebbe essere ulteriormente migliorato se il settore pubblico avesse uno strumento più efficace per condividere le esperienze riguardanti la politica dei PPP, lo sviluppo dei relativi programmi e l'esecuzione dei progetti». Il problema affrontato dalla Commissione, dunque, è prevalentemente legato alla mancanza di strumenti che assicurino una condivisione delle informazioni e delle politiche attuative degli appalti pubblici. Alla luce di quanto fino ad ora detto, si può certamente affermare che lo studio del PPN rappresenta un buon modo per risolvere quel problema di “condivisione”, messo in risalto più volte dalla Commissione, e contribuisce a dare maggiore trasparenza e ad eliminare quella insicurezza giuridica legata all'assenza di norme chiare e coordinate, attraverso il *benchmarking* e le *best practice*, alla materia degli appalti pubblici che rappresenta uno «strumento funzionale del mercato e passaggio obbligato per garantire la piena operatività del confronto concorrenziale inteso quale valore da promuovere oltre che da tutelare» (L. Fiorentino, *Appalti e concorrenza nel Codice unico sugli appalti pubblici*, Relazione al convegno *Regole e strategie per gli acquisti pubblici nel nuovo contesto normativo*, Università di Roma “Tor Vergata”, 31 marzo 2006).

Chiara Severino

Scuola internazionale di Dottorato
in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo