

Il “Libro Verde UE” per la modernizzazione degli appalti pubblici

Il “Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici” si pone come obiettivo una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti. Puntando decisamente su tre fronti-chiave - l’innovazione delle imprese, l’efficienza dell’economia e il miglioramento del clima imprenditoriale - la Commissione Europea illustra/propone i propri orientamenti in materia di snellimento delle procedure e di revisione del sistema degli appalti. L’obiettivo è di riscrivere - dopo una decina d’anni - le Direttive sugli appalti pubblici, nell’ambito della “Strategia 2020”. Gli indirizzi e le proposte contenuti nel “Libro Verde UE” - che costituiscono lo scenario di riferimento anche per il “Libro Verde Patrimoni PA net” - possono favorire una nuova stagione di azioni concertate da parte degli operatori del mercato dei servizi per i patrimoni pubblici per far evolvere in modo concertato le modalità e le prassi di appalto anche in questo nuovo importante comparto.

“EU Green Paper” on the modernization of public procurements

“The Green Paper on the modernization of EU politics on public procurements policy” has as mission the improvement of the efficiency in the EU contracts market. Counting resolutely on three key points - the firms innovation, the economic efficiency and the improvement of the entrepreneurial situation - the EU Commission outlines/illustrates its advices on procedural streamlining and on procurements system revision. The mission is to rewrite, approximately ten years later, the Directives on public procurements in range of “2020 Stategy”. The advices and proposals given in the “EU Green Paper” - which are the reference of the “Patrimoni PA net Green Paper” - can facilitate a new period of structured actions by the operators of services market for public patrimones in order to evolve the procurement procedures in a structured way in this new important market as well.

Perché un “Libro Verde UE” per gli appalti pubblici

Attraverso la pubblicazione nel gennaio 2011 del “Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici - Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti”, l’UE ha avviato una consultazione, allo scopo di raccogliere i pareri dei cittadini, delle organizzazioni e delle autorità pubbliche sulle varie opzioni di modifica della normativa.

La strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva illustra una visione dell’economia sociale di un mercato competitiva dell’Europa per il prossimo decennio in cui gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale, giacché costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione dei suoi obiettivi, ed in particolare:

- migliorare il contesto generale per l’innovazione nelle imprese, utilizzando integralmente le politiche incentrate sulla domanda;

Maria Laura Simeone*

- favorire la transizione verso una economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio, ad esempio promuovendo un più ampio ricorso agli appalti pubblici "verdi";

- migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI innovative. Inoltre, la strategia Europa 2020 sottolinea che la materia degli appalti pubblici deve garantire il più efficiente uso dei fondi pubblici e che i mercati degli appalti pubblici vanno mantenuti aperti a livello UE. Nell'attuale contesto di gravi restrizioni di bilancio e di difficoltà economiche che hanno colpito molti stati membri dell'UE, è cruciale ottenere risultati ottimali in materia di appalti mediante procedure efficienti. Molte parti in causa hanno espresso l'esigenza di una revisione del sistema UE degli appalti pubblici per accrescerne l'efficienza e l'efficacia. Le norme a riguardo prevedono specifiche procedure di aggiudicazione degli appalti per garantire che gli acquisti pubblici vengono effettuati nella maniera più razionale, trasparente ed equa possibile, garantendo parità di accesso e di concorrenza all'interno del mercato europeo degli appalti.

A tal proposito l'UE intende presentare entro l'inizio del 2012 proposte legislative destinate a semplificare e aggiornare la normativa europea sugli appalti pubblici per rendere più flessibile la procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici e per permettere un uso migliore a sostegno di altre politiche. I contributi delle parti interessate al Libro Verde alimenteranno la riflessione sulla futura riforma delle norme UE in materia di appalti pubblici che sfocerà in una proposta di riforma normativa.

Il Libro individua una serie di settori-chiave in cui introdurre possibili riforme normative per rendere le procedure di aggiudicazione degli appalti più trasparenti e competitive in tutta l'UE, in linea con le ultime direttive



sugli appalti pubblici (2004/17/CE e 2004/18/CE); queste ultime individuano, tra gli altri, i seguenti obiettivi prioritari:

- tutela dell'ambiente e gli standard sociali;

- lotta contro la corruzione.

In considerazione del ruolo fondamentale degli appalti pubblici per affrontare le sfide odierne è infatti necessario ammodernare gli strumenti e i metodi esistenti per renderli più idonei alla costante evoluzione del contesto politico, sociale ed economico. A tal scopo il Libro Verde dell'UE richiama, altresì, i seguenti obiettivi complementari:

- maggiore efficienza della spesa pubblica:

- ricercando i migliori risultati in materia di appalti (miglior rapporto qualità/prezzo);

- creando condizioni di forte concorrenza per gli appalti pubblici aggiudicati nel mercato interno;

- consentendo agli offerenti di competere in condizioni di parità ed evitando distorsioni della concorrenza;

- maggiore efficienza delle procedure di appalto:

- mediante procedure d'appalto più flessibili con misure mirate di semplificazione per soddisfare le specifiche esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici più piccole con i minori investimenti possibili in termini di tempo e denaro pubblico;

- miglior uso degli appalti pubblici da parte dei committenti a sostegno di obiettivi sociali comuni, tra cui:

- tutela dell'ambiente;

- maggiore efficienza energetica e sotto il profilo delle risorse;

- lotta contro i cambiamenti climatici;

- promozione dell'innovazione e della inclusione sociale;

- garanzia delle migliori condizioni possibili per la fornitura di servizi pubblici di elevata qualità;

- sviluppo del diritto UE degli appalti pubblici;

- prevenzione e lotta alla corruzione e ai favoritismi;

- miglioramento dell'accesso delle imprese europee ai mercati dei paesi terzi;

- riesame del quadro legislativo, per considerare l'opportunità di perfezionare alcuni concetti e nozioni fondamentali, (con la presentazione di una proposta legislativa da parte della UE) per garantire una maggiore certezza giuridica alle amministrazioni aggiudicatrici e alle imprese e anche per favorire lo sviluppo di partenariati pubblico-privato.

Il Libro Verde illustra alcune idee sul modo per raggiungere i vari obiettivi, senza ignorare i possibili conflitti che possono insorgere tra gli stessi e la necessità di coerenza tra le proposte di modifica e gli impegni internazionali dell'UE.

Si richiamano alcune delle questioni delineate nel quadro problematico illustrato nel Libro Verde dell'UE sull'attuale sistema degli appalti pubblici, tra quelle che caratterizzano e condizionano, in modo peculiare, anche il mercato settoriale dei servizi per i patrimoni immobiliari pubblici immobiliari e urbani, in particolare:

- la classificazione degli appalti pubblici;

- la modernizzazione delle procedure;

- una maggiore negoziazione;

- la selezione e aggiudicazione;

- l'uso strategico degli appalti pubblici in risposta agli obiettivi di Europa 2020.

La classificazione degli appalti pubblici

Il Libro Verde UE evidenzia, in primo luogo, che l'attuale classificazione degli appalti pubblici - appalti di lavori, forniture e servizi - in parte risultato dello sviluppo storico, può dar luogo ad alcune difficoltà. Come ben noto, la direttiva 2004/18/CE contiene norme specifiche per gli appalti misti per le quali, qualora un appalto contenga elementi riguardanti tipi diversi, sia l'oggetto principale dell'appalto a determinare le norme applicabili. L'UE, in tal senso, sottolinea una diffusa esigenza di semplificazione della struttura attuale, che consentirebbe di evitare alcuni dei problemi evidenziati prevedendo le seguenti due soluzioni alternative:

- due tipologie di appalti pubblici soltanto, come avviene nel sistema dell'accordo sugli appalti pubblici sottoscritto nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), che distingue esclusivamente gli appalti di forniture e gli appalti di servizi, considerando i lavori una forma di servizio ("appalto di servizi del settore della costruzione");
 - la possibilità di ricorrere ad un concetto unificato di appalto pubblico, differenziando la procedura, soltanto qualora sia strettamente necessario, a seconda della materia (ad esempio, nelle disposizioni sulle soglie).
- L'UE richiama l'attenzione, pertanto, sulla opportunità di verificare la effettiva adeguatezza dell'attuale struttura nella sua applicazione concreta, nella sua suddivisione in appalti di lavori, forniture e servizi e sulla eventuale struttura alternativa da ipotizzare e proporre.

La modernizzazione delle procedure

L'indagine dell'UE, inoltre, mette in discussione gli strumenti normativi attualmente previsti nelle direttive vi-

genti per l'aggiudicazione delle gare (procedura aperta, procedura ristretta, procedura negoziata, concorsi di progettazione, dialogo competitivo, sistemi dinamici di acquisizione, aste elettroniche, centrali di committenza, accordi quadro, procedure accelerate), allo scopo di verificarne l'adeguatezza a soddisfare realmente le esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici, e ad ottenere i migliori risultati in materia di appalti. Attraverso la consultazione, infatti, si pone l'obiettivo di valutare come è possibile migliorare le procedure per ridurre la complessità, alleviare gli oneri amministrativi/ridurre i costi delle operazioni e la durata delle procedure, e garantire allo stesso tempo che le amministrazioni aggiudicatrici ottengano il miglior rapporto qualità/prezzo, pari condizioni di concorrenza per gli appalti pubblici e risultati ottimali, anche in vista della crescente importanza dei partenariati pubblico-privati, ed, eventualmente, quali altri tipi di procedure, tra quelle non disponibili ai sensi delle direttive vigenti, potrebbero aumentare l'efficienza sotto il profilo dei costi delle procedure in materia di appalti pubblici.

Detta questione pone l'attenzione, inoltre, sulla opportunità di verificare la effettiva idoneità delle procedure e degli strumenti previsti dalla direttiva a favorire la partecipazione privata agli investimenti pubblici mediante partenariati pubblico-privato (ad esempio il sistema dinamico di acquisizione, il dialogo competitivo, le aste elettroniche e i concorsi di progettazione), e sulla eventuale necessità di essere modificati (e in tal caso, in che modo) o essere aboliti.

Una maggiore negoziazione

Le parti interessate menzionano spesso la necessità di:

- procedure d'appalto più flessibili;
- facoltà di negoziare le condizioni

dell'appalto con i potenziali offerenti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

L'uso dei negoziati, in tal senso, potrebbe essere concesso nell'ambito della normativa generale dell'UE in materia di appalti pubblici, a condizione, tuttavia, di rispettare i principi che garantiscono procedure eque e non discriminatorie. Ciò richiederebbe:

- una discussione approfondita con tutte le parti interessate (amministrazioni aggiudicatrici e operatori economici);
- una ponderazione dei possibili vantaggi derivanti da una maggiore flessibilità e dalla potenziale semplificazione con i maggiori rischi di favoritismi e, più in generale, di decisioni eccessivamente soggettive derivanti dalla più ampia discrezionalità di cui godono le amministrazioni aggiudicatrici nella procedura negoziata;
- la disponibilità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici dell'esperienza tecnica, delle conoscenze del mercato e delle competenze necessarie per negoziare buone condizioni con i fornitori a fronte della concessione di un più ampio spazio di manovra alle amministrazioni aggiudicatrici;
- una valutazione attenta del tipo e dell'entità degli appalti per i quali i negoziati sarebbero più idonei.

A tal proposito l'UE, attraverso la consultazione, intende verificare, anche, il favore degli operatori ad un maggior grado di negoziazione nelle procedure degli appalti pubblici e/o a generalizzare l'utilizzo della procedura negoziata previa pubblicazione; inoltre, si propone di verificare l'opportunità di concedere tale maggiore negoziazione per tutti i tipi di appalti/tutti i tipi di amministrazioni aggiudicatrici o soltanto a determinate condizioni.

Si evidenzia, tuttavia, che l'uso generalizzato della procedura negoziata potrebbe comportare alcuni rischi di abusi/discriminazioni, per cui, oltre alle garanzie già previste dalle direttive

per la procedura negoziata, potrebbe essere necessario aggiungere altri strumenti per tutelare i principi di trasparenza e di non-discriminazione così da compensare il più alto livello di discrezionalità.

La selezione e l'aggiudicazione

Come è noto, ai sensi delle direttive vigenti, la scelta dell'aggiudicatario deve essere effettuata in due fasi:

- fase di selezione - l'amministrazione aggiudicatrice valuta la capacità e l'idoneità degli operatori economici sulla base di criteri di esclusione e conformemente ai criteri relativi alla capacità economica e finanziaria, alle conoscenze od alle capacità professionali e tecniche;

- fase di aggiudicazione - l'amministrazione aggiudicatrice esamina le offerte e sceglie la migliore sulla base di criteri oggettivi connessi alla qualità dei prodotti e dei servizi proposti.

A tale riguardo, si pongono le seguenti questioni:

- alle amministrazioni aggiudicatrici si chiede di operare una rigorosa distinzione tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione; infatti la decisione in merito alla aggiudicazione di un appalto deve basarsi esclusivamente su criteri relativi ai prodotti e ai servizi offerti, per cui non sono consentite considerazioni legate alla capacità dell'offerente di realizzare l'appalto, alla sua esperienza, alla manodopera e alle attrezzature; l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), tuttavia, non proibisce esplicitamente la possibilità di tener conto, nella fase di aggiudicazione, di criteri che non siano connessi ai beni e ai servizi offerti, e consente quindi di prendere in considerazione criteri connessi all'offerente;

- le amministrazioni aggiudicatrici lamentano gli oneri amministrativi derivanti dalla necessità di verificare i criteri di selezione per tutti i can-

didati e gli offerenti prima di poter esaminare i criteri di aggiudicazione: la possibilità di esaminare prima i criteri di aggiudicazione consentirebbe di accelerare la procedura, dal momento che i criteri di selezione dovrebbero essere esaminati soltanto in relazione all'aggiudicatario.

Le proposte che l'UE, a tal proposito, chiede di sottoporre alla consultazione riguardano:

- l'opportunità di riconsiderare l'organizzazione e la sequenza dell'esame dei criteri di selezione e di aggiudicazione nell'ambito del quadro procedurale; in merito a ciò vengono richiamati i seguenti aspetti da prendere in considerazione:

- secondo la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia europea, le direttive sugli appalti pubblici "non escludono, in teoria, che l'accertamento dell'idoneità degli offerenti e l'aggiudicazione dell'appalto possano avvenire contemporaneamente", a condizione che "tali operazioni costituiscano due operazioni distinte e siano disciplinate da norme diverse" (da ciò si evince che non è importante tanto la sequenza delle fasi procedurali, quanto la distinzione fondamentale tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione);

- l'esame dei criteri di selezione dopo aver esaminato i criteri di aggiudicazione avrebbe senso soltanto se fosse possibile valutare rapidamente e facilmente i criteri di aggiudicazione per tutte le offerte (questo potrebbe valere soprattutto per l'aggiudicazione di appalti concernenti l'acquisto di beni standard al prezzo più basso);

- inoltre, sarebbe difficile adottare tale approccio in una procedura ristretta o negoziata, in cui i candidati da invitare a presentare un'offerta o a negoziare sono normalmente scelti sulla base di criteri di selezione qualitativa, e nel caso in cui si utilizzino sistemi di qualificazione;

- proposte di più ampia portata che

mettono in discussione la distinzione fondamentale tra criteri di selezione e di aggiudicazione, introducendo, infatti, la possibilità di tener conto di criteri legati all'offerente, come l'esperienza e la qualificazione; a riguardo si richiamano le seguenti riflessioni:

- la distinzione tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione garantisce l'equità e l'obiettività al momento del confronto delle offerte;

- l'inclusione di criteri legati all'offerente, come l'esperienza e la qualificazione, quali criteri di aggiudicazione potrebbe minare la comparabilità dei fattori da considerare e in ultima analisi violare il principio della parità di trattamento;

- le proposte in tal senso quindi dovrebbero applicarsi, eventualmente, solo in circostanze limitate, ad esempio per tipi specifici di appalti, in cui le qualificazioni e i CV del personale disponibile siano di particolare rilevanza;

- l'opportunità di individuare criteri di aggiudicazione alternativi al fine di contribuire a migliorare i risultati degli appalti.

A tal proposito l'UE, inoltre, invita ad esprimersi anche sulla questione dell'accesso al mercato degli appalti pubblici delle piccole e medie imprese (PMI), tenuto conto che:

- una forte partecipazione delle PMI agli appalti pubblici consente alle amministrazioni aggiudicatrici di ampliare considerevolmente la base potenziale dei fornitori, con effetti positivi di maggiore concorrenza per gli appalti pubblici e come contrappeso agli operatori dominanti;

- le PMI presentano grandi potenzialità di creazione di posti di lavoro, di crescita e di innovazione esercitando un impatto positivo sull'economia europea.

Viene evidenziato, tuttavia, che i principali ostacoli alla partecipazione delle PMI a gare pubbliche di appalto siano

da ricercarsi nella fase di selezione sotto i seguenti punti di vista:

- da un lato, perché le prove da fornire, e il gran numero di certificati che spesso vengono richiesti nella fase di selezione comportano un onere amministrativo difficile da sostenere per le PMI, soprattutto in un contesto transfrontaliero quando è anche necessario tradurre i certificati;
- dall'altro, a causa di criteri di selezione spesso troppo severi (ad esempio requisiti di fatturato o numero degli appalti di riferimento richiesti) che, per le PMI, sono praticamente impossibili da soddisfare.

In merito, le proposte avanzate nel Libro Verde UE sono:

- per quanto riguarda il primo punto, una soluzione prospettata è quella di consentire alle imprese di presentare, in una prima fase, soltanto una sintesi delle informazioni rilevanti per la selezione e/o fornire un'autocertificazione in cui si dichiara di soddisfare i criteri di selezione; in linea di principio, soltanto all'aggiudicatario o agli offerenti ammessi alla fase di aggiudicazione si chiederebbe di presentare i documenti giustificativi (certificati); l'amministrazione aggiudicatrice tuttavia avrebbe la possibilità di richiedere i documenti in qualsiasi momento durante o anche dopo la procedura di appalto ai fini della lotta antifrode; questo permetterebbe di ridurre gli oneri amministrativi, soprattutto per le piccole e medie imprese, senza compromettere le garanzie necessarie per effettuare scelte corrette;

- per quanto riguarda il secondo punto, si pone l'opportunità di introdurre nelle norme UE un limite a certi requisiti per la selezione qualitativa, soprattutto per quanto riguarda la capacità finanziaria; in tal modo si potrebbe evitare che le amministrazioni aggiudicatrici fissino criteri di selezione eccessivamente severi (ad esempio in merito al fatturato) che inevitabilmente escludono le PMI; questa

misura rafforzerebbe ulteriormente l'obbligo già vigente di applicare criteri di selezione proporzionati; d'altro canto, però, limiterebbe la libertà delle amministrazioni aggiudicatrici di determinare quali standard ritengono necessari per garantire l'adeguata esecuzione dell'appalto.

In tal senso si pone quindi l'interrogativo se le norme e la politica dell'UE in materia di appalti pubblici siano già sufficientemente attente alle necessità delle PMI e se, in alternativa, è necessario rivedere alcune norme della direttiva o introdurre misure supplementari per favorire la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici.

E nell'ipotesi in cui si riconosca che le norme concernenti la scelta dell'offerente comportino oneri amministrativi sproporzionati per le PMI, ci si chiede come si potrebbero alleggerire le norme senza mettere a rischio le garanzie di trasparenza, non discriminazione ed esecuzione degli appalti di elevata qualità.

Un uso strategico degli appalti pubblici

Le amministrazioni pubbliche possono offrire un importante contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020, sfruttando il proprio potere di acquisto per appaltare beni e servizi a maggiore valenza "sociale" (per favorire l'innovazione, rispettare l'ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici, riducendo il consumo energetico, aumentando l'occupazione, migliorando la salute pubblica e le condizioni sociali, promuovendo l'uguaglianza e l'inclusione dei gruppi svantaggiati) attraverso due modalità:

- fornire alle amministrazioni aggiudicatrici gli strumenti necessari per tener conto di tali obiettivi in conformità delle norme procedurali in materia di appalti pubblici ("come acquistare");
- imporre requisiti obbligatori alle

amministrazioni aggiudicatrici o prevedere incentivi capaci di orientare le loro decisioni in merito al tipo di beni e servizi da appaltare ("che cosa acquistare").

Nel primo caso ("come acquistare") vengono richiamati i seguenti aspetti da prendere in considerazione:

- descrizione dell'oggetto dell'appalto e le specifiche tecniche;
- imposizione di criteri di selezione più pertinenti;
- impiego dei criteri di aggiudicazione più adatti;
- collegamento con l'oggetto/con l'esecuzione dell'appalto.

Descrizione dell'oggetto dell'appalto e le specifiche tecniche

Conformemente alle vigenti norme UE in materia di appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici devono garantire una descrizione chiara e non discriminatoria dell'oggetto dell'appalto e definire le specifiche tecniche evitando di favorire determinate imprese. Infatti, la possibilità di definire specifiche tecniche in termini di prestazioni o di requisiti funzionali potrebbe viceversa consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare meglio le proprie esigenze politiche rispetto ad una definizione basata su rigorosi e dettagliati requisiti tecnici. In tal caso si pone l'esigenza di rendere obbligatori i requisiti funzionali o quelli basati sulla prestazioni a determinate condizioni.

Imposizione di criteri di selezione più pertinenti

Al momento di valutare la capacità dei candidati di eseguire l'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero tener conto dell'esperienza specifica e delle competenze concernenti gli aspetti sociali e ambientali rilevanti per l'oggetto dell'appalto. A tal proposito ci si chiede quali potrebbero essere utili esempi di competenza tecnica o altri criteri di selezione tesi a favorire

la realizzazione di obiettivi come la protezione dell'ambiente, la promozione dell'inclusione sociale, il miglioramento dell'accessibilità dei disabili e il sostegno all'innovazione.

Impiego dei criteri di aggiudicazione più adatti

Per garantire la concorrenza effettiva tra gli operatori economici ed evitare decisioni arbitrarie da parte delle amministrazioni pubbliche, le vigenti norme europee in materia di appalti pubblici prevedono che:

- i criteri di aggiudicazione siano connessi all'oggetto dell'appalto;
- non possano conferire un'illimitata libertà di scelta all'amministrazione aggiudicatrice;
- debbano essere esplicitamente menzionati nel bando di gara.

Le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di decidere la relativa importanza da attribuire ai singoli criteri utilizzati per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa. In tal modo, esse potranno indicare, nella valutazione, l'importanza che desiderano attribuire a criteri ambientali o sociali rispetto ad altri criteri, tra cui il prezzo. Per beni e servizi standard, in molti casi è già possibile fissare elevati standard ambientali o sociali nelle specifiche tecniche o nelle condizioni di esecuzione dell'appalto e al contempo aggiudicare l'appalto secondo il criterio del prezzo più basso. In questo modo, le amministrazioni aggiudicatrici possono ottenere prodotti e servizi ai prezzi migliori e nel rispetto di elevati standard. Tuttavia, l'impiego di criteri associati all'ambiente, all'efficienza energetica, all'accessibilità o all'innovazione nella fase di aggiudicazione piuttosto che soltanto nelle specifiche tecniche o come condizioni di esecuzione dell'appalto può avere il vantaggio di spingere le aziende a presentare offerte che vanno al di là dei livelli fissati nelle specifiche tecniche e quindi promuovere l'introduzione di prodotti innovativi sul mercato. Potreb-

be anche essere utile applicare tali criteri nella fase di aggiudicazione, nei casi in cui vi sia incertezza in merito ai prodotti o servizi disponibili sul mercato. Il criterio dell'offerta più vantaggiosa, anche a livello europeo, sembra il più adatto a realizzare anche altri obiettivi strategici. Per tener conto nel modo migliore di tali obiettivi, sarebbe utile modificare le norme vigenti (per alcuni tipi di appalti/alcuni settori specifici/in determinate circostanze) allo scopo di:

- evitare il criterio basato unicamente sul prezzo più basso;
- limitare l'applicazione del criterio del prezzo o l'importanza che le amministrazioni aggiudicatrici possono attribuire al prezzo;
- introdurre una terza possibilità tra i criteri di aggiudicazione oltre al prezzo più basso e all'offerta economicamente più vantaggiosa; in caso affermativo, andrebbe individuato il criterio alternativo per realizzare altri obiettivi strategici con maggiore efficacia e per garantire condizioni paritarie e pari condizioni di concorrenza tra le imprese europee.

Il punteggio attribuito ai criteri ambientali, sociali o innovativi, ad esempio, dovrebbe essere limitato ad un massimo fissato preventivamente, in modo che tale criterio non diventi più importante dei criteri basati sulla prestazione o sui costi; requisiti meno restrittivi potrebbero consentire alle amministrazioni pubbliche di:

- impegnarsi ancora più a fondo negli obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020 mediante gli appalti pubblici;
- influenzare il comportamento delle imprese indipendentemente dal prodotto o dal servizio acquistati, ad esempio per accrescere la responsabilità ambientale e l'attenzione alla responsabilità sociale delle imprese.

Collegamento con l'oggetto/collegamento con l'esecuzione dell'appalto

Nel vigente quadro giuridico UE sugli appalti pubblici il collegamento con

l'oggetto dell'appalto è una condizione fondamentale di cui si deve tener conto al momento di introdurre nella procedura di appalto pubblico qualsiasi considerazione connessa ad altre politiche (questo vale anche per le fasi successive della procedura di appalto e per diversi aspetti (specifiche tecniche, criteri di selezione, criteri di aggiudicazione); in tal senso il collegamento con l'oggetto dell'appalto può anche contribuire ad evitare che alcuni operatori economici di uno specifico paese possano potenzialmente essere favoriti a danno di quelli di altri Stati membri (ad esempio, nel caso della fornitura di beni, il requisito che gli edifici a uso ufficio utilizzati dagli offerenti debbano essere riscaldati esclusivamente da energia solare potrebbe favorire le imprese di Stati membri le cui condizioni meteorologiche siano favorevoli alla tecnologia solare).

I "Tavoli Committenze-Imprese" di Patrimoni PA net e il Libro Verde UE

Le questioni e le istanze poste dagli operatori del mercato dei servizi di gestione dei patrimoni immobiliari pubblici, in merito alle medesime sopra descritte problematiche affrontate dal Libro Verde UE, hanno rappresentato il punto di partenza, oltre che lo spunto per la riflessione e il confronto finalizzato all'elaborazione delle analisi, degli indirizzi e delle proposte da parte dei "Tavoli Committenze-Imprese" di Patrimoni PA net incentrati sui temi della regolamentazione, della qualificazione e delle strumentazioni.

Il lavoro sviluppato dai "Tavoli Committenze-Imprese" e confluito nel "Libro Verde Patrimoni PA net" trova, infatti, una sua corretta e coerente collocazione nel processo di revisione del sistema degli appalti pubblici intrapreso dalla UE, nel modo in cui si evince dalla stessa consultazione.

Su tali problematiche gli operatori del

mercato dei servizi, specie attraverso le rappresentanze associative, hanno espresso già da tempo diverse posizioni critiche, evidenziando i problemi e le esigenze del comparto che vengono percepite come non soddisfatte dal sistema di regole attuale. In particolare, l'esame del quadro normativo comunitario e nazionale che governa e condiziona le modalità di affidamento dei contratti pubblici, dal quale non può prescindere, ha prodotto uno studio di proposte per attenuare/risolvere le criticità rilevate attraverso l'indicazione di corretti criteri d'uso delle norme vigenti ("de iure condito") e di modifiche/innovazioni delle stesse norme vigenti ("de iure condendo"):

- sul tema della classificazione degli appalti pubblici, a fronte di un sviluppo notevole del comparto dei servizi e di un progressivo riconoscimento dello stesso, si lamenta un'incoerente, acritica e generalizzata estensione al comparto dei servizi delle stesse norme eccessivamente dettagliate e specifiche, concepite per il settore dei lavori pubblici, che non tiene conto della peculiarità delle diverse tipologie di attività che rientrano nello stesso comparto dei servizi;

- sul tema della modernizzazione delle procedure, l'esame critico degli strumenti previsti dalla normativa, in particolare focalizzato sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ha evidenziato come l'applicazione di tale criterio non è di per sé stessa garanzia dell'individuazione di un'offerta qualitativamente più elevata se il metodo non è applicato correttamente; spesso le stazioni appaltanti non hanno la consapevolezza dei risultati concreti che la definizione dei criteri di aggiudicazione, l'attribuzione dei relativi pesi e punteggi e l'individuazione della formula di applicazione degli stessi ha sul comportamento dei concorrenti e quindi, in definitiva, sui risultati della gara, con la conseguenza che il metodo viene applicato in modo

"casuale" e quindi inefficiente rispetto all'obiettivo del raggiungimento del risultato atteso dalla stazione appaltante; nell'applicare il criterio si sono evidenziate svariate aree di criticità (distinzione dei requisiti soggettivi di partecipazione da quelli oggettivi di aggiudicazione, corretta definizione dei criteri motivazionali, definizione dei valori soglia, applicazione ad appalti a particolare intensità di manodopera); vi è quindi una forte esigenza di conoscenza e approfondimento dei diversi metodi nonché di supporto concreto alle stazioni appaltanti nella scelta e nell'applicazione degli stessi e di una legislazione, invece, più semplice e snella.

- in merito ad una prospettiva di maggiore negoziazione negli appalti di servizi emerge l'esigenza di valutare la capacità gestionali delle stazioni appaltanti di gestire il proprio sistema di approvvigionamento e processi complessi nel pieno rispetto della normativa e soprattutto in modo efficiente, efficace e trasparente, garantendo preparazione e competenze adeguate, fornendo strumenti applicativi (linee guida, best practice, ecc.), classificandole in relazione ad una determinata classe di importo del contratto o ad una tipologia di appalto complessa e consentendo alle stesse di indire gare e gestire contratti in maniera proporzionale alle proprie capacità strutturali;

- per quanto riguarda la selezione e qualificazione degli operatori e aggiudicazione degli appalti pubblici dei servizi, oltre alla totale assenza di uno specifico sistema di qualificazione per le imprese di servizi settoriali che condiziona negativamente lo sviluppo dello stesso mercato, non favorendo la competizione/concorrenza "in qualità" tra le stesse imprese e l'adozione di adeguati strumenti di controllo per le committenze pubbliche, la garanzia dello svolgimento di procedure di gara formalmente ineccepibili nell'affidamento di appalti pubblici di servizi

settoriali da parte delle PA è sempre più un dato a se stante, rispetto al quale il risultato della scelta della imprese più idonee all'esecuzione degli appalti stessi rappresenta un fatto meramente accidentale; a fronte di ciò si è aperta la discussione su quali criteri possono essere utilizzati nello specifico contesto dei servizi e quali elementi possono sostenere il funzionamento, l'applicazione e il riconoscimento di sistemi di qualificazione adeguati da parte del mercato a partire dall'analisi dei sistemi di qualificazione esistenti; in particolare emerge l'esigenza di snellire il quadro delle regole, rivedendo i requisiti richiesti e il sistema di classificazione degli stessi dando maggior rilievo alla fase di esecuzione delle attività (criteri reputazionali e sistemi di accreditamento volontario), come base da cui attingere indici significativi della qualità delle prestazioni e della affidabilità generale delle imprese, garantendo i principi di trasparenza e par condicio.

In conclusione, appare evidente - considerando la notevole quantità di leggi, regolamenti e procedure che normano il mercato e l'intenzione, sempre di matrice europea, di modernizzare attraverso meno regole che siano però maggiormente applicate - che gli operatori del mercato dei servizi per i patrimoni pubblici, sia sul fronte della committenza che delle imprese, sentono sempre più l'esigenza di cogliere l'occasione per far evolvere le prassi gestionali in modo concertato, tentando di colmare le inefficienze tipiche di un sistema formale esageratamente ed irrazionalmente normato e burocratizzato, attraverso la cui applicazione di fatto si rincorre quasi esclusivamente la "forma", perdendo di vista la "sostanza".

*Co-coordinatrice Generale Patrimoni PA net, Componente Comitato Scientifico "FMI"