



Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione

SIMONA MORETTINI

L'AIR nell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP)

settembre 2009

INDICE¹

1. L'influsso derivante dal contesto sovranazionale	3
2. Gli aspetti normativi	4
3. Il processo di introduzione dell'AIR	5
4. Le prospettive	8

¹ Il documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: S. Morettini, *L'AIR nell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (Avcp)*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2009.

1. L'influsso derivante dal contesto sovranazionale

Nella normativa comunitaria sugli appalti pubblici non sono presenti indicazioni precise in materia di analisi di impatto della regolazione (AIR). Ciò nonostante, non sarebbe corretto escludere a priori qualsiasi tipo di influsso comunitario nel processo di introduzione dell'AIR all'interno dell'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP).

In alcune relazioni annuali², infatti, l'autorità di vigilanza rinvia in maniera generica ai principi di *better regulation*, elaborati sia in ambito OCSE che comunitario, ed alle *best practices* in tema di qualità della legislazione, fortemente raccomandate dalla Commissione europea.

Inoltre, l'AVCP fa parte dell'*European Public Procurement Network* (PPN), una rete di organismi³ che si occupano di appalti pubblici; di conseguenza, anche se nel sito istituzionale del PPN⁴ non sono presenti riferimenti espressi all'AIR, non è escluso che all'interno di questa rete si realizzi uno scambio circolare di informazioni ed esperienze in materia.

Un'ulteriore occasione di confronto ed apprendimento, infine, avviene attraverso la partecipazione dell'AVCP a diversi progetti di gemellaggio (*Twining project*) con organismi di vigilanza di altri Paesi (ad es. Lituania, Slovacchia, Romania, Cipro, Turchia). In alcuni casi (ad es. Turchia), infatti, nell'ambito di tali progetti, agli esperti dell'AVCP è stato richiesto di supportare le altre autorità nella redazione di manuali e analisi di impatto della regolamentazione.

² Si vedano, ad esempio, le relazioni annuali del 2005 e del 2006.

³ Sono coinvolti nella rete del PPN tutti gli Stati membri dell'UE, i Paesi candidati ad entrare nell'UE e la Svizzera, per un totale di 33 membri. La Commissione europea supporta fortemente tale progetto e partecipa alle riunioni del PPN in qualità di osservatore. Sono coinvolti nell'iniziativa, sempre come osservatori, anche la Macedonia, la Serbia-Montenegro, la Banca europea degli investimenti e la OECD.

⁴ <http://www.publicprocurementnetwork.org/>

Ricapitolando, pur in assenza di un intervento normativo comunitario diretto, il contesto sovranazionale sembra svolgere comunque un ruolo importante nel percorso volto a sensibilizzare l'autorità di vigilanza nazionale sui contratti pubblici all'obiettivo comune di *better regulation* e, di conseguenza, all'utilizzo degli strumenti della consultazione pubblica preventiva e dell'analisi di impatto della regolazione.

2. Gli aspetti normativi

L'obbligo per l'autorità di vigilanza dei contratti pubblici di realizzare l'analisi di impatto della regolazione deriva da una duplice fonte normativa.

Da un lato, infatti, considerata la propria competenza in materia di vigilanza e regolamentazione nel settore dei contratti pubblici, l'AVCP rientra tra i soggetti tenuti a realizzare l'AIR ai sensi della legge 29 luglio 2003, n. 229, "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione*" (Legge di semplificazione 2001)⁵.

Dall'altro, il legislatore nazionale ha espressamente previsto all'art. 25⁶ della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004) che l'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, in quanto "caratterizzata da indipendenza funzionale e autonomia organizzativa, si doti, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione".

Queste disposizioni non hanno ancora trovato applicazione.

⁵ Art. 12, comma 1: "Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione".

⁶ L'articolo contiene la delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE.

3. Il processo di introduzione dell'AIR

Secondo quanto previsto dall'organigramma dell'ente, all'interno dell'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici l'Ufficio preposto all'AIR è quello per la Regolazione, disciplinato dall'art. 20 del Regolamento di organizzazione⁷ ed alle dipendenze del Segretario Generale, il quale “propone iniziative per la semplificazione e la qualità della regolazione anche ai fini della verifica del suo impatto sui cittadini e sulle imprese”.

Fino a giugno 2009, sempre in materia di AIR, la struttura organizzativa dell'Autorità prevedeva anche l'Ufficio Monitoraggio e Analisi d'impatto, istituito nel febbraio 2008⁸, afferente alla Direzione Generale Vigilanza Servizi e Forniture con l'incarico di “collaborare con gli Uffici dell'Osservatorio Analisi e Studio dei mercati per elaborare eventuali atti di regolazione da sottoporre per il tramite del Segretario Generale al Consiglio e coadiuvare gli uffici istruttori nella propria attività”. Tuttavia, nonostante la previsione regolamentare, tale ufficio non è mai stato operativo e pertanto è stato soppresso. Attualmente, quindi, l'unico Ufficio all'interno dell'Autorità che si occupa di analisi d'impatto è l'Ufficio per la regolazione⁹.

A parte tali interventi sull'assetto organizzativo, da un punto di vista procedurale, l'AVCP non ha ancora adottato alcun regolamento o manuale operativo in materia di AIR, né risulta essere in corso una fase di applicazione in via sperimentale di tale tecnica.

Allo stato attuale, pertanto, è possibile analizzare solamente la procedura di consultazione e audizione preventiva degli operatori del mercato condotta dall'autorità, al fine di acquisire gli elementi conoscitivi necessari per valutare gli interventi regolatori da intraprendere.

⁷ Regolamento adottato dal Consiglio il 20 dicembre 2007; testo aggiornato con le modifiche approvate dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 24 giugno 2009.

⁸ Istituito con atto interno (prot. n. 12180) del Segretario Generale dell'Autorità.

⁹ Per le informazioni in merito all'assetto organizzativo all'interno dell'AVCP, si ringrazia la Dott.ssa Lorenza Ponzone, attuale Dirigente dell'Ufficio per la Regolazione.

Questa procedura, infatti, rappresenta sicuramente l'unico tentativo, seppur embrionale, di introdurre l'AIR nell'AVCP.

Il ricorso allo strumento della consultazione da parte dell'autorità è stato istituzionalizzato dall'art. 8, co. 1, del Codice dei Contratti Pubblici¹⁰.

Decisivo, al riguardo, è stato il parere del Consiglio di Stato del 6 febbraio 2006, con il quale è stato imposto all'AVCP sia di prevedere idonee garanzie partecipative in sede di approvazione dei propri regolamenti che di dotarsi di sistemi di consultazione preventiva, volta a raccogliere il contributo informativo e valutativo dei soggetti vigilati¹¹.

Tuttavia, all'interno dell'AVCP, ancor prima del suddetto intervento normativo, il sistema delle audizioni preventive era ampiamente praticato nella prassi e disciplinato in un apposito regolamento interno.

In particolare, tale sistema di consultazione solitamente si struttura nelle seguenti fasi:

- prima di adottare un intervento regolatorio, ritenuto particolarmente rilevante, l'Autorità redige un documento di consultazione, con l'indicazione di una serie di questioni problematiche. La redazione del documento, così come tutta la seguente attività istruttoria, generalmente è di competenza dell'Ufficio per la Regolazione. Tuttavia, a volte anche la Direzione di Vigilanza e l'Ufficio Affari Giuridici possono intraprendere autonome iniziative al riguardo;
- il documento di consultazione viene, poi, inviato in copia cartacea ai principali *stakeholders*, individuati sulla base di una valutazione condotta dalla stessa autorità. Generalmente, si tratta di associazioni di imprese, associazioni di stazioni appaltanti, eventuali operatori qualificati; ad esempio, la Conferenza delle Regioni

¹⁰ Art. 8, comma 1, Codice contratti pubblici: "Al fine di migliorare la qualità della normazione e dei propri atti generali l'Autorità utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare preventivamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente".

¹¹ Secondo il Consiglio di Stato, il rapporto tra consultazione e qualità della regolazione è sottolineato anche, a livello comunitario, dal Protocollo n. 7 al Trattato di Amsterdam, in quanto una regolamentazione negoziata e concordata ha maggiori probabilità di essere accettata e quindi applicata.

e delle Province Autonome, l'ANCI, l'UPI, la Confservizi, la Federutility, la Federambiente, ASSTRA, la Confindustria, le organizzazioni sindacali, ecc. In via sperimentale, per un periodo limitato di tempo, l'invio del documento è avvenuto per *mail*, ma a causa di alcuni problemi dovuti alla divulgazione all'esterno delle informazioni contenute nel documento stesso, il Consiglio ha preferito ripristinare la spedizione in formato cartaceo ai singoli destinatari;

- tutti coloro che hanno ricevuto il documento sono invitati a presentarsi personalmente all'audizione avanti al Consiglio dell'autorità; in genere, si riscontra una maggiore partecipazione da parte delle imprese rispetto al lato pubblico, ad es. i Ministeri;
- nel corso dell'audizione, alla quale possono partecipare solo i destinatari del documento, gli interessati possono presentare sia osservazioni orali che memorie scritte, contenenti le risposte ai quesiti problematici indicati dall'autorità stessa. Sia i verbali delle audizioni che le memorie depositate non sono pubblicate *on line* né è possibile richiederne la consultazione dall'esterno;
- nella determina finale, l'autorità da atto delle audizioni nelle premesse dell'atto, ma non è tenuta a motivare il mancato recepimento delle osservazioni presentate. Tuttavia, non si registrano casi di contestazioni da parte degli operatori.

Oltre al meccanismo delle audizioni preventive, sono previste anche altre forme di confronto e dialogo dell'AVCP con gli interessati, quali, ad esempio: il *forum* riservato agli operatori del settore; i tavoli tecnici; i protocolli di intesa ed i gruppi di lavoro congiunti pubblico-privato.

Anche se non vi è traccia di alcuna analisi di impatto, tutti questi sistemi di confronto/consultazione consentono all'autorità di coinvolgere quantomeno i principali soggetti interessati a valle del procedimento di definizione degli interventi regolatori ritenuti più rilevanti.

4. Le prospettive

I prossimi passi che l'AVCP intende compiere riguardano principalmente l'attività di consultazione.

In particolare, dal lato organizzativo, al momento, il Consiglio sta valutando l'opportunità di introdurre un sistema per raccordare le competenze e gli interventi dei vari uffici in tema di consultazione, al fine di attribuire un ruolo da coordinatore all'Ufficio per la Regolazione. Dal lato procedurale, invece, attualmente, è in corso di approvazione una modifica al regolamento interno in materia di audizioni preventive degli interessati. L'intenzione del Consiglio sembra essere quella di pubblicare il nuovo regolamento entro la fine del 2009. In particolare, tra le novità, vi sarà la pubblicazione obbligatoria *on line* del documento di consultazione, in modo da avviare l'AVCP verso un meccanismo di *notice and comment* aperto realmente a tutti gli *stakeholders*.