



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, il 11 marzo 1998

**COM(98) 143**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**GLI APPALTI PUBBLICI  
NELL'UNIONE EUROPEA**

# INDICE

<b>1</b>	<b>INTRODUZIONE</b> .....	1
<b>2</b>	<b>ADATTARE L'ASSETTO NORMATIVO ALL'EVOLUZIONE DEL MERCATO</b> .....	5
<b>2.1</b>	<b>Le norme di base: semplificazione e flessibilità di fronte all'evoluzione del mercato</b> .....	5
2.1.1	Obiettivo .....	5
2.1.2	Presentazione di un pacchetto legislativo .....	6
2.1.2.1	Adeguamento del campo d'applicazione della direttiva 93/38/CEE all'evoluzione dei settori che in esso rientrano ...	6
2.1.2.2	Favorire le possibilità di dialogo .....	7
2.1.2.3	Il ruolo degli appalti quadro .....	8
2.1.2.4	Il trattamento delle concessioni e delle altre forme di partenariato pubblico/privato .....	8
2.1.3	Chiarimento e codificazione .....	10
<b>2.2</b>	<b>Migliorare l'applicazione della politica degli appalti pubblici : una responsabilità comune degli Stati membri, della Commissione e degli operatori economici</b> .....	12
2.2.1	Obiettivo .....	12
2.2.2	Miglioramento dei controlli a livello comunitario .....	13
2.2.3	Autorità indipendenti .....	14
2.2.4	Controllo del mercato .....	14
2.2.5	Attestazione : una garanzia di non discriminazione negli appalti pubblici .....	16
2.2.6	La lotta contro la corruzione .....	16
2.2.7	Appalti aggiudicati dalla Commissione .....	17
<b>3</b>	<b>SVILUPPARE UN CONTESTO FAVOREVOLE ALLE IMPRESE ED IN PARTICOLARE ALLE PMI</b> .....	18
<b>3.1</b>	<b>Formazione, informazione e misure a favore delle PMI</b> .....	18
3.1.1	Obiettivo .....	18
3.1.2	Informazione .....	18
3.1.3	Formazione e pratiche commerciali ("best practice") .....	19
3.1.4	Misure a favore delle PMI .....	19
3.1.5	Qualificazione dei fornitori .....	20
<b>3.2</b>	<b>Per un efficiente sistema di appalti per via elettronica</b> .....	21

3.2.1	Preparare l'Unione per rispondere alla nuova sfida degli acquisti elettronici .....	21
3.2.2	Prospettive : un sistema paneuropeo di aggiudicazione elettronica degli appalti pubblici .....	22
3.2.3	Misure proposte .....	24
<b>4</b>	<b>REALIZZARE E RAFFORZARE LA SINERGIA CON ALTRE POLITICHE COMUNITARIE .....</b>	<b>25</b>
<b>4.1</b>	<b>Obiettivo .....</b>	<b>25</b>
<b>4.2</b>	<b>Difesa .....</b>	<b>25</b>
<b>4.3</b>	<b>Tutela dell'ambiente .....</b>	<b>26</b>
<b>4.4.</b>	<b>Appalti pubblici ed aspetti sociali .....</b>	<b>28</b>
<b>4.5.</b>	<b>Protezione dei consumatori .....</b>	<b>29</b>
<b>4.6</b>	<b>Dimensione internazionale .....</b>	<b>30</b>
4.6.1	Aprire gli appalti pubblici dei paesi terzi alle imprese europee .....	30
4.6.2	Integrare le economie dei Paesi limitrofi nella politica dell'Unione europea in materia di appalti pubblici .....	31
4.6.3	Garantire l'efficienza nell'aggiudicazione degli appalti finanziati dall'Unione europea .....	31
	<b>ALLEGATO 1 : RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE APPALTI PUBBLICI .....</b>	<b>33</b>
	<b>ALLEGATO 2 : CALENDARIO .....</b>	<b>34</b>

# 1 INTRODUZIONE

Ottimizzare al massimo il funzionamento del mercato interno è di fondamentale importanza per l'Unione europea. Il *piano d'azione per il mercato unico* elaborato dalla Commissione<sup>1</sup> ed adottato dal Consiglio europeo di Amsterdam e dal Parlamento europeo si pone come obiettivo di assicurarsi che il Mercato unico possa mantenere tutte le sue promesse. Nel quadro del piano d'azione, la Commissione ha pubblicato, nel novembre 1997, la prima edizione del *Quadro del Punteggio*<sup>2</sup>, contenente indicatori dettagliati sulla situazione in materia di attuazione ed applicazione della legislazione relativa al mercato unico.

Il Quadro del Punteggio ha confermato che gli appalti pubblici costituiscono uno dei settori strategici del mercato unico, in cui i risultati sono ancora inferiori alle aspettative. Questa constatazione assume particolare significato quando si considera l'importanza economica degli appalti pubblici : questi rappresentano, infatti, oltre 720 miliardi di ECU, ossia l'11% circa del PIL dell'Unione o metà del PIL della Repubblica federale di Germania.

La politica in atto mira a liberalizzare gli appalti pubblici nazionali aprendoli alla concorrenza proveniente da altri Stati membri, offrendo possibili sbocchi interessanti ai fornitori competitivi. Oggi queste opportunità sono estese ai paesi del SEE ed ai principali partners commerciali dell'Europa: Stati Uniti, Canada e Giappone. Per quanto riguarda lo SEE, tale estensione risulta dall'integrazione nell'accordo sullo SEE e, di conseguenza, nella legislazione dei paesi EFTA sottoscrittori dell'esperienza comunitaria in materia di appalti pubblici. L'accordo garantisce l'accesso dei fornitori di questi paesi al mercato comunitario nello stesso modo in cui è garantito l'accesso dei fornitori degli Stati membri agli appalti dei paesi dell'EFTA. La politica in atto è volta ad incoraggiare comportamenti trasparenti degli acquirenti in un ambito di concorrenzialità, tali da permettere di ottenere il miglior rapporto costo/qualità. La concorrenza a livello comunitario condurrà ad un'allocazione efficiente delle risorse, migliorando così la qualità dei servizi pubblici e stimolando la crescita economica, la competitività e la creazione di posti di lavoro. L'efficienza nelle procedure d'appalto si configura come particolarmente importante alle soglie dell'avvento della moneta unica e nell'attuale clima di stabilità ed austerità finanziaria necessario perché un cambiamento così fondamentale possa realizzarsi e proseguire in condizioni soddisfacenti. Una politica efficace nel settore degli appalti pubblici, frenando l'inefficienza della spesa pubblica e fornendo un importantissimo strumento di prevenzione della corruzione, potrà dare ai contribuenti la certezza di un corretto investimento del loro denaro e rafforzare così la fiducia del pubblico in coloro che li governano. Per quanto la lotta contro la corruzione non sia l'obiettivo principale della politica degli appalti pubblici, un miglioramento delle procedure di aggiudicazione può efficacemente contribuire a questa lotta<sup>3</sup> così le proposte fatte nella presente comunicazione volte ad accrescere la trasparenza e la

<sup>1</sup> CSE (97) 1 def., 04.06.1997.

<sup>2</sup> Osservatorio del mercato unico, n° 1, novembre 1997, SEC 97/2196.

<sup>3</sup> Vedi Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica dell'Unione contro la corruzione (COM (97) 0192 def.)

chiarezza, quali la pubblicazione di informazioni relative agli appalti o la designazione di autorità indipendenti in ogni Stato membro, contribuiranno a stabilire un sistema che minimizzi i rischi di corruzione.

L'assetto normativo in questo settore, che si basa sui principi e le norme sanciti dal Trattato e precisati da sei direttive, è stato completato da quasi quattro anni, mentre le prime direttive risalgono ad oltre vent'anni fa. Tuttavia, diversi Stati membri non sono ancora pervenuti ad attuare tutte le direttive. Come risulta dal Quadro del Punteggio del novembre 1997, gli appalti pubblici sono uno dei settori in cui più grave risulta il ritardo nella trasposizione; la trasposizione corretta delle direttive in tutti gli Stati membri non supera il 55,6 %<sup>4</sup>. Inoltre, la Comunicazione della Commissione *Impatto ed efficacia del mercato unico*<sup>5</sup> mostra chiaramente che i risultati economici finora realizzati sono deludenti rispetto alle aspettative. Anche se il tasso di penetrazione delle importazioni nel settore pubblico (l'insieme, cioè, delle importazioni dirette ed indirette degli acquirenti pubblici) è passato dal 6 % nel 1987 all'attuale 10 %, si può constatare che i settori speciali permangono compartimentati a causa dell'impiego di norme, sistemi di certificazione e di qualificazione. Inoltre, non si riscontra alcun segno evidente di convergenza dei prezzi negli Stati membri nel corso del medesimo periodo.

Preoccupata per le mancanze constatate nella trasposizione delle direttive da parte degli Stati membri e dai deludenti risultati economici, la Commissione ha pubblicato, nel novembre 1996, il Libro verde *“Gli appalti pubblici nell’Unione europea : spunti di riflessione per il futuro”*<sup>6</sup>. Le numerose reazioni suscitate da questa pubblicazione sono incoraggianti. Vi sono stati quasi 300 interventi da parte di una molteplicità di soggetti aventi un ruolo in questo settore. La Commissione ringrazia tutti - istituzioni, Stati membri, fornitori ed acquirenti, organismi rappresentativi della domanda oppure dell'offerta ed altre parti interessate - per il loro prezioso contributo. Le discussioni svoltesi in sede di Consiglio, di Parlamento europeo e di Comitati consultivi per gli appalti pubblici sono state, anch'esse, estremamente utili e fruttuose.

La Commissione ha attentamente analizzato tutti i contributi ricevuti. Le misure che propone nella presente Comunicazione ne tengono pienamente conto, riconoscono la necessità di infondere una nuova dinamicità alla politica degli appalti pubblici se si vogliono cogliere tutti i frutti del dispositivo già posto in essere e definiscono gli orientamenti che tale politica dovrà seguire nei prossimi cinque anni.

Dal dibattito la Commissione trae due ordini di conclusioni: in primo luogo, l'Unione deve adoperarsi per fare sì che il regime posto in essere nel settore degli appalti pubblici arrechi effettivamente all'economia i benefici promessi e, in secondo luogo, deve adattare gli strumenti esistenti a un contesto economico in evoluzione. A tal fine sarà necessario un impegno di particolare intensità da parte di tutte le parti interessate : Commissione, Stati membri e settore privato. Anche se le norme ed i principi fondamentali della politica del Mercato interno sono stati già sanciti con il Trattato di Roma, l'Europa ha conosciuto, peraltro, cambiamenti assolutamente considerevoli dopo l'adozione, negli anni 70, delle prime direttive sugli appalti pubblici. La rivoluzione nel campo dell'informazione, il diverso atteggiamento nei confronti del ruolo dello Stato nell'economia (privatizzazione, liberalizzazione dei servizi pubblici operanti tramite reti,

---

<sup>4</sup> Cfr. Allegato I

<sup>5</sup> COM (96) 520 def., 30.10.1996.

<sup>6</sup> COM (96) 583 def., 27.11.1996.

partenariato tra pubblico e privato), l'instaurazione del rigore di bilancio insieme all'aumento degli scambi transfrontalieri di beni e servizi indotto dal mercato interno hanno condotto ad un contesto commerciale altamente competitivo ed acuito nell'opinione pubblica la consapevolezza di quanto sia necessario lottare contro la corruzione e impedire un cattivo uso del denaro pubblico.

Dal dibattito avviato dal Libro verde emerge come tema principale la necessità di semplificare il quadro normativo e di adattarlo alla nuova era elettronica, salvaguardando al contempo la stabilità della sua struttura fondamentale ed evitando modifiche superflue, che implicherebbero lavori legislativi supplementari a livello sia comunitario che nazionale.

La risposta della Comunità e le misure proposte nella presente Comunicazione si caratterizzano principalmente negli elementi che seguono.

- La Commissione riconosce l'importanza capitale che riveste un assetto normativo stabile per il buon funzionamento degli appalti pubblici e per salvaguardare la fiducia di tutti i soggetti attivi nell'efficacia del sistema. Tuttavia, il quadro normativo attuale non costituisce un fine in se stesso : esiste per permettere di cogliere i frutti del mercato unico nel settore degli appalti pubblici. Gli orientamenti politici, le regole e le modalità di applicazione dovrebbero riflettere la realtà e non il contrario. Cosciente dei notevoli cambiamenti intervenuti dopo la pubblicazione delle prime direttive negli anni '70, la Commissione riconosce la necessità di conferire un nuovo orientamento alla propria politica e di snellirne la normativa.
- La Commissione riconosce la complessità dell'attuale quadro giuridico e la rigidità delle sue procedure. Intende, pertanto, semplificare il primo e rendere più flessibili le seconde. In questo contesto, la semplificazione comporta, da un lato, chiarire le norme esistenti e, dall'altro, modificarle. Per preservare la stabilità dell'assetto normativo, la precedenza sarà data alla chiarificazione delle regole esistenti, in modo che siano risolti i problemi più complessi. Quando chiarire non risulti sufficiente e quando il quadro attuale sia considerato insufficientemente flessibile per tener conto delle nuove realtà pratiche o della realtà del mercato, la Commissione intende proporre modifiche con un pacchetto di misure legislative.
- Il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel settore degli appalti pubblici determinerà la nostra capacità di adattarci al futuro e di preservare una industria europea competitiva. Un ricorso molto più sistematico all'elettronica renderà più celeri le procedure di aggiudicazione e ridurrà in misura significativa i costi di transazione sull'intero ciclo di vita dei beni e/o servizi acquistati.
- Limitarsi a promulgare ed a fare applicare delle norme giuridiche non potrebbe, di per se stesso, garantire dei vantaggi economici. Sono, dunque, altrettanto importanti e necessarie altre misure destinate a migliorare l'accesso agli appalti:
  - se si vuole pervenire ad acquisti efficaci, è di primordiale importanza fornire ai soggetti diversamente implicati in un appalto pubblico una formazione che ne faccia dei veri professionisti. Questa formazione non dovrebbe impennarsi sulle sole disposizioni giuridiche, ma anche sul modo di utilizzarle efficacemente nell'attività giornaliera e di mettere a punto nuovi metodi di lavoro in un ambiente in continua evoluzione.

- Il fatto che ad una così ampia varietà di opportunità offerte grazie agli appalti faccia riscontro una reazione relativamente ristretta da parte dei fornitori è un problema al quale occorre porre rimedio stimolando la consapevolezza della posta in gioco che gli appalti costituiscono e ciò migliorando la trasparenza e la disponibilità delle informazioni sulle possibilità offerte dagli appalti, delle informazioni riguardanti la sorveglianza generale del mercato e delle altre informazioni.
- Il Parlamento europeo ha sollecitato azioni specifiche a favore della partecipazione delle PMI. Delle misure saranno adottate in relazione con i problemi più generali della partecipazione dei fornitori.

Gli Stati membri e l'industria europea hanno un ruolo fondamentale da svolgere nella costruzione del mercato unico nel settore degli appalti pubblici. I Governi, facendo rispettare l'assetto normativo e dando essi stessi il buon esempio, contribuiranno a creare un clima di fiducia nell'apertura reale dei loro appalti. L'industria europea, da parte sua, dovrebbe ricercare attivamente nuove possibilità di sbocchi e, in caso di difficoltà, difendere con maggiore fermezza i propri diritti. Gli appalti pubblici rappresentano un settore troppo fondamentale per l'economia europea per essere lasciato nelle mani di un numero limitato di specialisti : solo l'istituzione di un vero partenariato tra la Comunità, gli Stati membri e l'industria permetterà di ottenere tutti i vantaggi che si è in diritto di attenderci.

## **2 ADATTARE L'ASSETTO NORMATIVO ALL'EVOLUZIONE DEL MERCATO**

### **2.1 Le norme di base: semplificazione e flessibilità di fronte all'evoluzione del mercato**

#### **2.1.1 Obiettivo**

Il dibattito successivo alla pubblicazione da parte della Commissione del Libro verde ha messo in risalto la necessità di semplificare il quadro normativo vigente<sup>7</sup> e le relative procedure. La Commissione fa propria questa esigenza, tanto più che essa è conforme ad uno degli obiettivi strategici del suo piano d'azione: il rafforzamento del quadro giuridico attuale tramite, in particolare, una semplificazione ed un miglioramento delle disposizioni nazionali e comunitarie (primo obiettivo strategico, quarta azione).

In ogni caso la Commissione, come ricordatole dal Parlamento nel suo parere sul Libro verde, è tenuta a riesaminare l'applicazione delle direttive entro i termini da queste fissati. La presente comunicazione costituisce, dunque, una risposta sia a questa richiesta del Parlamento che all'obbligo previsto dalle direttive.

In questo contesto, "semplificazione" significa, da una parte, il "chiarimento" delle disposizioni oscure o complesse e, dall'altra, il "riassetto" del regime in vigore quando i problemi posti non sono risolvibili per via interpretativa.

La Commissione ritiene, infatti, che certi aspetti importanti non possono essere trattati con semplici documenti interpretativi, ma che esigono invece una ristrutturazione legislativa. Tale ristrutturazione non corrisponde ad un sovraccarico di regolamentazione, bensì a rendere più flessibili e chiare le norme e le procedure. Il riassetto del quadro normativo verrà attuato in forma mirata per rispettarne la struttura ed i fondamenti.

Il riassetto si situa nella falsariga di quanto previsto nel piano d'azione a favore del mercato unico, in cui la Commissione aveva già annunciato la necessità di porre rimedio alle lacune dell'assetto giuridico attuale in materia di appalti pubblici al fine di assicurare il buon funzionamento del mercato interno in questo settore (quinta azione del primo obiettivo strategico).

---

<sup>7</sup> Direttive 93/36/CEE, 93/37/CEE e 92/50/CEE sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, rispettivamente, di forniture, di lavori e di servizi (le cosiddette direttive "classiche") quali modificate dalla direttiva 97/52/CEE; Direttiva 93/38/CEE sulle procedure di aggiudicazione degli appalti degli enti che operano nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni (direttiva "settori esclusi"); direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE sulle procedure di ricorso (Direttive "ricorsi").



## **2.1.2 Presentazione di un pacchetto legislativo**

La Commissione, sebbene ritenga necessario modificare su certi punti l'attuale assetto normativo, ritiene opportuno ricordare che, tre anni dopo lo scadere del termine di recepimento delle ultime direttive adottate in materia di appalti pubblici, queste non hanno ancora ricevuto piena attuazione in tutti gli Stati membri. Numerosi contributi al Libro verde e, in particolare, quello del Parlamento europeo deplorano questo fatto e sollecitano l'intervento urgente della Commissione.

La Commissione invita gli Stati membri a dimostrare la loro volontà politica di porre termine con la massima urgenza ai ritardi di recepimento. Il recepimento delle direttive e la loro corretta applicazione costituiscono una condizione preliminare per il buon funzionamento della politica degli appalti pubblici, la Commissione vuole, pertanto, riaffermare la propria determinazione ad adottare tutte le misure necessarie affinché gli Stati membri rispettino i loro obblighi. A tal fine essa propone una serie di misure (cfr. punto 2.2 seguente).

La Commissione intende proporre una serie di modifiche al regime giuridico attuale che riguardano gli aspetti seguenti:

- presentazione di proposte volte ad escludere dal campo di applicazione della direttiva 93/38/CEE i settori e/o i servizi in essa compresi (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni) che, in ogni Stato membro, operano in condizioni di concorrenza effettiva;
- istituzione di procedure più flessibili, cioè la procedura di dialogo concorrenziale e gli appalti quadro, per rispondere alla critica, talvolta formulata, secondo la quale le procedure sono eccessivamente rigide e formalistiche e la loro stretta osservanza provoca disfunzioni in sede di aggiudicazione degli appalti;
- inquadramento di taluni fenomeni, come le concessioni o di contratti di servizio pubblico e altre forme di partenariato tra settore pubblico e privato, nonché le privatizzazioni, in modo da conciliare il loro buon funzionamento con quello del Mercato interno;
- aggiudicazione di appalti per via esclusivamente elettronica (cfr. punto 3.2).

**Queste misure saranno proposte dalla Commissione in un pacchetto legislativo volto ad apportare talune modifiche al vigente assetto legislativo esistente in settori in cui l'interpretazione evolutiva delle norme non sarebbe sufficiente per risolvere i problemi**

### **2.1.2.1. Adeguamento del campo d'applicazione della direttiva 93/38/CEE all'evoluzione dei settori che in esso rientrano**

A seguito della liberalizzazione di certi settori che rientrano nel campo d'applicazione della direttiva 93/38/CEE (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), risulta

necessario verificare il grado di apertura alla concorrenza dei settori liberalizzati per poter decidere se i vincoli che essa impone alle amministrazioni aggiudicatrici sono ancora giustificati. La ragione d'essere di tali vincoli risiede per l'appunto nell'assenza di concorrenza derivante da un intervento dello Stato che accorda un monopolio od una situazione di privilegio ad un determinato operatore. La contropartita di questa situazione di privilegio garantita dallo Stato è costituita dall'imposizione di obblighi in materia di pubblicità e di procedure per l'aggiudicazione degli appalti. Quando è constatato che in un settore vi è concorrenza effettiva, i vincoli imposti dalla direttiva dovrebbero essere tolti.

La Commissione è all'origine del processo di liberalizzazione nei settori di cui alla direttiva 93/38/CEE (cfr. terzo rapporto sul recepimento del pacchetto normativo in tema di telecomunicazioni<sup>8</sup>). Essa dovrà tener conto dell'evoluzione verificatasi e dei nuovi orientamenti del mercato, così che gli enti che operano in condizioni di reale concorrenza come gli enti privati, i quali obbediscono unicamente a criteri economici, siano esclusi dal campo d'applicazione della direttiva.

**La Commissione si propone di presentare, entro la fine del '98, proposte volte ad escludere dal campo di applicazione della direttiva 93/38/CEE i settori e/o i servizi in essa ricompresi (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni) che operano, in ogni Stato membro, in condizioni di concorrenza effettiva.**

**Nell'immediato, la Commissione, alla luce della giurisprudenza della Corte, è decisa ad utilizzare le possibilità previste dall'articolo 8 della direttiva 93/38/CEE per esonerare i servizi del settore delle telecomunicazioni che operano in un contesto pienamente concorrenziale. Conseguentemente, la Commissione invita le entità aggiudicatrici a comunicarle i servizi che esse considerano esclusi dalla sfera di applicazione della direttiva 93/38/CEE.**

**Per valutare la reale efficacia del ruolo della concorrenza, la Commissione prenderà in considerazione, in particolare, il livello di recepimento e di applicazione del relativo assetto legislativo comunitario.**

### **2.1.2.2 Favorire le possibilità di dialogo**

Numerosi contributi confermano quanto già constatato dalla Commissione, ossia che, soprattutto negli appalti particolarmente complessi ed in evoluzione costante come, ad esempio, nel settore dell'alta tecnologia, gli acquirenti conoscono le proprie esigenze, ma, agli inizi, ignorano quale sia la migliore soluzione tecnica per soddisfarle. Di conseguenza, in tali casi, risultano necessari una discussione sull'appalto ed un dialogo tra acquirenti e fornitori. Ora, le procedure di diritto comune previste dalle direttive «classiche» lasciano un margine molto ridotto per la discussione in corso di procedura d'aggiudicazione e sono, pertanto, ritenute troppo rigide per questo tipo di situazione.

**La Commissione proporrà, dunque, di modificare i testi attuali delle direttive**

<sup>8</sup>

COM (98) 80 del 19.2.98

per conferire maggiore flessibilità alle procedure e fare sì che il dialogo nel corso di queste ultime non rivesta più carattere di eccezionalità. La Commissione proporrà una nuova procedura di diritto comune, il «dialogo competitivo», che andrà ad aggiungersi alle procedure «aperta» e «ristretta» e sostituirà l'attuale procedura negoziata con pubblicazione. Le condizioni e le modalità nelle quali le amministrazioni aggiudicatrici potranno ricorrere a questa procedura, nonché lo svolgimento della stessa, dovranno essere precisati sulla base, in particolare, dei principi di trasparenza e di parità di trattamento. Sussisterà, dunque, come procedura eccezionale, unicamente una procedura detta «procedura di trattativa privata» le cui condizioni d'applicazione devono essere interpretate restrittivamente conformemente alla giurisprudenza della Corte

Si tratta di un'iniziativa il cui fine non consiste nell'istituire nuovi vincoli normativi, ma che, al contrario, va chiaramente nel senso della semplificazione e dello snellimento delle procedure, richiesti da tutti i soggetti che hanno partecipato al dibattito aperto dal Libro verde, a livello sia istituzionale che privato. Essa consentirà agli operatori di beneficiare di un più ampio margine di manovra, ciò che non mancherà di produrre effetti positivi in termini di qualità e di efficacia degli acquisti.

### **2.1.2.3. *Il ruolo degli appalti quadro***

In appalti in costante evoluzione, come gli appalti di prodotti e servizi nel settore delle tecnologie dell'informazione, è difficilmente giustificabile, sotto il profilo economico, vincolare gli acquirenti pubblici a prezzi e condizioni fissi. Gli acquirenti pubblici sentono, dunque, sempre più la necessità di gestire i propri acquisti sul lungo periodo. Di conseguenza, questo tipo di appalto dovrà essere improntato alla necessaria flessibilità, almeno nei suoi elementi essenziali. Diversi contributi evocano la questione della compatibilità di questa flessibilità con il disposto delle direttive nei settori «classici».

Per semplificare le procedure e chiarire questa situazione la Commissione prevede di proporre la modifica dei testi esistenti al fine di favorire un più ampio ricorso a appalti flessibili che permettano di tener conto dell'evoluzione dei prodotti e dei loro prezzi. Contratti a lungo termine possono, peraltro, comportare rischi per la concorrenza, poiché potrebbero «congelare» delle situazioni e tradursi nell'esclusione di certe imprese. È dunque importante delineare un quadro normativo preciso per la loro utilizzazione. Senza pregiudicare il seguito che verrà dato al dibattito su questo problema, la Commissione ritiene che gli appalti quadro debbano essere oggetto di una pubblicazione contenente informazioni obiettive e trasparenti. Successivamente alla presentazione delle candidature, potranno essere elaborate liste di potenziali contraenti. Per non compartimentare gli appalti, queste liste dovrebbero avere una durata limitata o essere aperte in modo permanente.

### **2.1.2.4. *Il trattamento delle concessioni e delle altre forme di partenariato pubblico/privato***

Il concetto di «partenariato pubblico/privato» riguarda le diverse forme di partecipazione dei capitali privati al finanziamento e alla gestione di infrastrutture e di servizi pubblici. Il ruolo tuttora assunto in queste forme di partenariato dai pubblici poteri varia notevolmente a seconda delle situazioni. La Commissione non intende affatto intervenire

nelle scelte che gli Stati membri attuano in materia di finanziamento e di gestione pubblica o privata di tali infrastrutture e servizi, in quanto tali scelte rientrano nel loro ambito di responsabilità. Per contro, per attuare una politica pienamente realistica, la Commissione è tenuta a definire un inquadramento giuridico che permetta di sviluppare tali forme di partenariato garantendo al contempo il rispetto delle norme di concorrenza e dei principi fondamentali del Trattato.

Attualmente solo le concessioni di lavori sono soggette ad un regime specifico previsto da una direttiva. Non sono, invece, coperte le concessioni di servizi, i contratti di servizi pubblici o le altre forme di partenariato di servizi<sup>9</sup>. Certo, le norme e i principi del Trattato, come la parità di trattamento e la non discriminazione, sono applicabili, ma la loro applicazione ai casi concreti non è sempre facile. Per questo motivo si impone un inquadramento giuridico di questi fenomeni che chiarisca e semplifichi le condizioni nelle quali essi possono avere luogo e assicurare così una maggiore certezza del diritto.

**Nell'intento di pervenire ad una semplificazione e ad un chiarimento delle norme vigenti, la Commissione si propone di avviare le azioni che seguono, volte ad instaurare principi uniformi per tutti i casi di concessione.**

**Così, in una prima fase, la Commissione elaborerà, sulla base dei casi sinora esaminati, un documento interpretativo destinato a chiarire e precisare le norme e i principi che considera applicabili alle concessioni. In questo contesto, la Commissione esaminerà inoltre le altre forme di partenariato pubblico – privato al fine di determinare in quale misura le regole sugli appalti pubblici possono o non possono costituire un contesto normativo appropriato per garantire il rispetto delle disposizioni del Trattato permettendo, al contempo, lo sviluppo di tali forme di cooperazione. Questa riflessione potrà condurre al chiarimento dei testi esistenti oppure alla loro modifica. Nello stesso modo la Commissione intende porre rimedio a certi problemi interpretativi urgenti che si pongono nell'ambito delle reti transeuropee (RTE). Nel quadro del gruppo ad alto livello Kinnock e di altre istanze, la Commissione ha già annunciato la propria volontà di pubblicare una guida esplicativa che offra soluzioni concrete a talune questioni postesi in questo settore alla luce del contesto giuridico attuale.**

**In una seconda fase, la Commissione prevede di proporre una modifica delle direttive destinata a coprire tutte le forme di concessione che non sono ancora regolamentate. Si tratterebbe di garantire che la scelta del partner abbia luogo dopo un'apertura alla concorrenza comunitaria con una pubblicazione preliminare e l'applicazione di un minimo di regole procedurali che, per rispondere ad un'esigenza di flessibilità, consentano un ampio ricorso al dialogo tra le parti interessate, rispettando, peraltro, il principio della parità di trattamento. Inoltre, per tener conto delle legittime preoccupazioni espresse da taluni operatori, saranno formulate disposizioni che prevedano, per il consorzio prescelto, la possibilità di stipulare contratti con i suoi partner, a condizione che l'esistenza di tali contratti sia stata annunciata all'atto della procedura di aggiudicazione.**

Un fenomeno connesso alle forme di partenariato pubblico/privato è quello delle privatizzazioni mediante le quali i pubblici poteri trasferiscono al settore privato la gestione di compiti precedentemente gestiti da loro. Questo fenomeno può rivestire numerose forme, che vanno dal semplice trasferimento di attivi ad operazioni più complesse che abbinano, da una parte, un trasferimento della proprietà del capitale da un ente pubblico al settore privato e, dall'altra, l'instaurazione di un rapporto contrattuale

<sup>9</sup> Sono escluse le procedure di aggiudicazione nelle quali, per motivazioni di interesse pubblico, gli Stati membri limitano l'accesso alle vie aeree intracomunitarie od all'assistenza agli scali negli aeroporti della Comunità.

(acquisto di beni o di servizi, concessioni, ...) tra l'organismo pubblico e tale ente dopo la sua privatizzazione.

La scelta di attuare o no tali privatizzazioni rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri. La Commissione deve, tuttavia, provvedere ad eliminare tutti gli ostacoli che potrebbero indebitamente frenare questo tipo di operazione.

Per quanto riguarda l'operazione di cessione di attivi all'acquirente privato, è chiaro che sono d'applicazione le norme e i principi del trattato, in particolare gli articoli 34, 52, 59 e 67 riguardanti, rispettivamente, la libera circolazione dei prodotti, il diritto di stabilimento, la libera prestazione di servizi e la libera circolazione dei capitali.

**La Commissione intende studiare i problemi che si pongono dal punto di vista delle direttive relative agli appalti pubblici e, a fini di chiarezza, pubblicare un documento interpretativo in materia.**

### **2.1.3 Chiarimento e codificazione**

Come già sottolineato nell'introduzione, la Commissione ritiene che la stabilità del regime giuridico sia importante affinché gli operatori economici possano agire in un contesto favorevole. Importante è però anche la trasparenza. Per questo motivo, ovunque possibile, la Commissione cercherà di evitare di modificare costantemente i testi e di risolvere, invece, i problemi mediante un'interpretazione evolutiva del diritto alla luce dei principi definiti dalla Corte, sola istituzione che può fornire una interpretazione autentica del diritto comunitario.

**La Commissione s’impegna dunque ad assumersi le proprie responsabilità pronunciandosi chiaramente sulle questioni complesse che si pongono a livello di applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e che sono state sollevate nei contributi al Libro verde<sup>10</sup>.**

Se verrà resa universalmente nota la posizione della Commissione su questi problemi, ne risulterà una maggiore certezza del diritto; si contribuirà così a creare un contesto favorevole per stimolare una più attiva partecipazione degli operatori agli appalti indetti.

Sono numerosi, inoltre, coloro che ritengono che le direttive cosiddette «classiche» («forniture», «lavori», «servizi») debbano essere codificate al fine di eliminare le incoerenze e facilitarne la comprensione.

**La Commissione prevede, una volta terminati i chiarimenti interpretativi e gli adattamenti legislativi, di avviare a lungo termine un consolidamento delle tre direttive «classiche» destinato a riunirle in un unico testo. Tale codificazione sarebbe strettamente limitata alle modifiche ed ai chiarimenti nel frattempo intervenuti e all’eliminazione di eventuali incoerenze.**

Non va, tuttavia, dimenticato, al riguardo, che, per rendere veramente più chiare le norme applicabili in materia di appalti pubblici, questa codificazione dovrà essere accompagnata da una codificazione e da un chiarimento della normativa nazionale applicabile.

<sup>10</sup> La Commissione prevede di chiarire con un documento interpretativo in particolare i punti seguenti :

- le definizioni dei concetti di base come «organismo di diritto pubblico», «opera», «diritti speciali ed esclusivi», «amministrazione aggiudicatrice», «ente aggiudicatore», nonché la delimitazione degli appalti di lavori rispetto agli appalti di servizi;
- gli appalti di servizi interessati dalla direttiva, in particolare la situazione dei servizi finanziari e dei servizi di ricerca e sviluppo;
- gli appalti «in-house», ossia quelli aggiudicati all’interno della pubblica amministrazione, ad esempio tra amministrazione centrale e locale o, ancora, tra un’amministrazione e una società da questa interamente controllata;
- il «dialogo tecnico» con il quale l’amministrazione aggiudicatrice avvia discussioni tecniche con offerenti potenziali nella fase della definizione del fabbisogno, prima che venga indetta la procedura di aggiudicazione dell’appalto, pur rispettando la parità di trattamento e senza pregiudizio della concorrenza;
- i metodi da seguire per determinare se l’appalto superi o no le soglie che delimitano il campo d’applicazione delle direttive;
- una distinzione operativa tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione;
- l’identificazione delle «offerte anormalmente basse» ai sensi delle direttive;
- la definizione del concetto di offerte «irregolari», «inaccettabili» e non «idonee», ai sensi delle direttive;
- i casi in cui è possibile il ricorso alle «varianti».

Inoltre, la Commissione conta emettere comunicazioni interpretative, in particolare nei seguenti settori :

- le norme del Trattato applicabili agli appalti non coperti dalle direttive nonché i principi esplicitati dalla giurisprudenza della Corte in materia, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di trasparenza, di riconoscimento reciproco e di proporzionalità ed i principi applicabili alla fase successiva all’attribuzione dell’appalto;
- le condizioni in cui criteri ambientalistici possono essere presi in considerazione negli appalti pubblici (saranno trattati, tra gli altri, l’utilizzazione di “eco-labels” e di sistemi di “eco-audits”, la presa in considerazione di metodi di produzione e di elaborazione e la corretta utilizzazione di standards a differenti livelli);
- le condizioni in cui possono essere presi in considerazione criteri sociali negli appalti pubblici.

## **2.2 Migliorare l'applicazione della politica degli appalti pubblici : una responsabilità comune degli Stati membri, della Commissione e degli operatori economici**

### **2.2.1 Obiettivo**

Per assicurare il buon funzionamento del Mercato interno è essenziale che le norme siano applicate e rispettate in modo uniforme in tutti gli Stati membri, obiettivo, questo, ben lungi dall'essere attualmente realizzato, come è sottolineato da diversi studi e numerosi contributi.

A questo riguardo, gli Stati membri devono assumersi le proprie responsabilità per far rispettare il regime esistente e gli operatori economici debbono utilizzare gli strumenti (in particolare i mezzi di ricorso) messi a loro disposizione per far funzionare il mercato interno nel settore degli appalti pubblici. Tale ripartizione dei compiti è conforme al principio di sussidiarietà ed all'idea del partenariato tra istituzioni europee, Stati membri e soggetti economici, necessario per il successo della liberalizzazione degli appalti pubblici.

La Commissione riconosce la necessità di continuare a migliorare la procedura per inadempimento prevista all'articolo 169 del Trattato e le proprie procedure interne. Tuttavia, occorre anche stabilire una migliore cooperazione con gli Stati membri poiché, stante il numero delle pratiche riguardanti gli appalti pubblici, è necessario che il cittadino possa ottenere rapidamente soluzione alle difficoltà che può incontrare.

Per questo motivo, in applicazione del principio di sussidiarietà, la Commissione incoraggia la costituzione o la designazione di autorità indipendenti destinate ad essere incaricate di trattare la larga maggioranza dei casi litigiosi nel settore degli appalti pubblici. La Commissione potrebbe, così, concentrarsi su casi aventi un impatto a livello europeo o che pongano importanti aspetti interpretativi. L'obiettivo è di trattare i problemi a livello appropriato.

D'altra parte, la Commissione vuole anche impegnarsi nella lotta alle irregolarità connesse agli appalti pubblici sotto i due seguenti aspetti :

- la corruzione che può avere luogo durante la procedura di aggiudicazione;
- le irregolarità che possono intervenire, dopo l'aggiudicazione, in fase di realizzazione dell'appalto.

Ciò vale in particolare per gli appalti aggiudicati dalla Commissione (spese dirette) o finanziati da quest'ultima, nei quali sono implicati interessi finanziari delle Comunità.

## **2.2.2 Miglioramento dei controlli a livello comunitario**

Il principale strumento, di cui dispone la Commissione per assicurare l'osservanza del diritto comunitario, è la procedura per inadempimento di cui all'articolo 169 del Trattato. Questa procedura non può, da sola, garantire una risoluzione rapida ed efficace dei conflitti, quale è necessaria nel settore degli appalti pubblici. Quando la vertenza viene composta, infatti, nella maggior parte dei casi gli appalti sono già stati aggiudicati o realizzati.

Il Parlamento europeo ha proposto un rafforzamento dei poteri di inchiesta e di sanzione della Commissione, come già avviene nel settore del diritto della concorrenza, per assicurare l'effettiva applicazione del quadro normativo. D'altra parte, il Consiglio europeo di Amsterdam ha chiesto alla Commissione di fargli delle proposte al fine di porre in essere un meccanismo efficace per lottare contro le violazioni gravi del diritto comunitario nel settore della libera circolazione delle merci.

La Commissione esaminerà l'opportunità, se del caso, di prevedere un analogo meccanismo per le infrazioni alle norme sugli appalti pubblici. La Commissione potrebbe anche prevedere di ricorrere, nei casi appropriati, all'articolo 90, paragrafo 3, del Trattato CE.

**La Commissione, peraltro, è risoluta ad adoperarsi in ogni modo per accelerare il trattamento delle procedure per inadempimento.**

Questo sforzo richiede, tuttavia, la collaborazione degli Stati membri, che devono rispondere alle domande formulate dalla Commissione entro i termini impartiti. In linea più generale, la Commissione è fermamente risoluta ad utilizzare, in tutti i casi in cui appaia necessario, la procedura di cui all'articolo 171 del Trattato CE, il quale prevede la possibilità per la Commissione di chiedere alla Corte di Giustizia di infliggere penali agli Stati membri che non si conformino ad una sentenza che constata una violazione delle regole "appalti pubblici".

Un'altra carenza denunciata da certi contributi è costituita dal fatto che la Commissione non interviene sistematicamente nei casi di inadempimento riguardanti gli appalti pubblici, ma si limita ad agire in funzione dei reclami che le vengono presentati.

**Per rispondere a questa critica la Commissione si impegna a seguire un'impostazione più orizzontale, più attiva e meno reattiva. Quindi, in primo luogo, cercherà di prevenire inadempimenti rafforzando la cooperazione con gli Stati membri, per esempio quando questi preparano degli eventi importanti o quando pianificano grandi progetti di infrastrutture che presentino un particolare interesse dal punto di vista degli appalti pubblici. In secondo luogo, la Commissione accorderà speciale importanza agli inadempimenti particolarmente gravi di cui le sia data conoscenza con qualsiasi mezzo, ivi compresi i medias; in simili casi prenderà l'iniziativa di avviare la procedura ex articolo 169. Infine, quando un caso particolare, portato a sua conoscenza, porrà un problema generale di applicazione, la Commissione verificherà la situazione in tutti gli Stati membri e perseguirà tutti quelli che si trovino in un'analoga situazione di infrazione.**



### **2.2.3 Autorità indipendenti**

Nel Libro verde, la Commissione ha invitato gli Stati membri a designare autorità indipendenti specializzate nella problematica degli appalti pubblici.

La Commissione non propone la creazione *ex novo* di istituzioni, bensì l'utilizzazione di organismi già esistenti come, ad esempio, le Corti dei conti o le Autorità garanti della concorrenza. Senza sottrarsi al suo compito di custode del diritto comunitario, la Commissione ritiene di non potersi erigere in sorta di «super autorità di controllo» per l'insieme delle controversie nel settore degli appalti pubblici. Del resto non dispone delle risorse umane e materiali sufficienti per risolvere tutti i problemi che si pongono. Decentralizzando in tal modo il trattamento dei casi a livello nazionale, si intende sgravare la Commissione di parte delle controversie che le sono attualmente sottoposte. Essa potrà così concentrarsi sul suo ruolo di elaborazione delle norme e sul trattamento dei casi aventi un impatto a livello europeo o che pongono importanti problemi interpretativi, mentre i ricorrenti potranno trovare soluzione delle proprie vertenze a livello nazionale.

**La Commissione incoraggia, pertanto, gli Stati membri a creare o a designare autorità indipendenti, il cui compito sarebbe quello di identificare problemi di interpretazione e di discutere il trattamento dei casi individuali. Esse costituirebbero il punto di riferimento per la risoluzione rapida e informale di problemi d'accesso agli appalti. Queste autorità potrebbero collaborare tra loro e con la Commissione, in quest'ultimo caso, in particolare, per ottenere dati statistici affidabili.**

Gli effetti positivi saranno ulteriormente potenziati dalla prossima attuazione del progetto pilota per il coordinamento e la cooperazione tra queste autorità, che è stato proposto dalla Danimarca<sup>11</sup>. Secondo questo progetto, un fornitore alle prese con un problema in occasione di una procedura d'appalto in un altro Stato membro può rivolgersi all'autorità indipendente in questo paese. Può altresì rivolgersi all'autorità nel suo paese d'origine, la quale contatterà l'autorità dello Stato membro in questione. Questi contatti dovrebbero consentire una soluzione rapida, informale ed adeguata e contribuire, così, ad una reale liberalizzazione degli appalti pubblici europei senza obbligare i fornitori ad adire i tribunali.

### **2.2.4 Controllo del mercato**

Una politica efficace in materia di appalti pubblici è possibile unicamente a condizione che tutti i soggetti implicati - acquirenti, fornitori e pubbliche autorità - dispongano di sufficienti informazioni sul reale funzionamento degli appalti pubblici, nonché sugli effetti, in particolare economici, indotti delle politiche messe in attuazione.

<sup>11</sup> Il progetto pilota proposto dal governo danese è appoggiato dalla Commissione. Si tratta del primo progetto che concretizzi le idee sviluppate nel Piano d'azione per il mercato unico, Obiettivo strategico 1, Azione 2 (creare una struttura per l'esecuzione delle norme e la risoluzione dei problemi) e ricalca la logica dell' "Osservatorio" avviato dal Comitato consultivo per gli appalti pubblici nel 1994.

Le informazioni attualmente disponibili sono pochissime e risultano insufficienti per servire come strumento di analisi dell'efficacia della politica attuale, nonché delle ricadute economiche per i principali interessati. Attualmente gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici forniscono, in quantità ridotta e con molti ritardi, le statistiche richieste dalle direttive e dall'Accordo sugli appalti pubblici (AAP). Il numero e la complessità delle informazioni richieste spiegano in parte questa situazione.

**La Commissione proporrà una riduzione delle esigenze statistiche al minimo indispensabile per un controllo efficace del mercato. La Commissione provvederà a che gli obblighi statistici siano effettivamente rispettati.**

In futuro, un'altra soluzione per ottenere queste informazioni statistiche potrebbe essere basata sugli avvisi di aggiudicazione degli appalti nel quadro del sistema SIMAP. Le informazioni indispensabili potrebbero essere raccolte tramite questi avvisi se questi fossero rivisti ed effettivamente pubblicati. Si potrebbe prevedere di richiedere le informazioni sui prezzi unicamente a titolo confidenziale per consentire alla Commissione di conglobare queste informazioni.

**La Commissione insiste sul rispetto dell'obbligo di pubblicare gli avvisi di aggiudicazione degli appalti ed utilizzerà tutti i mezzi necessari per far rispettare tale obbligo. Se quest'ultimo fosse rispettato, la Commissione potrebbe prevedere di sopprimere l'obbligo di fornire dati statistici.**

All'interno del sistema SIMAP, sarà messo a punto uno strumento di analisi del mercato destinato a presentare in maniera conviviale le informazioni sugli appalti. Tali informazioni potrebbero essere utilizzate dai fornitori e dagli acquirenti per meglio comprendere il funzionamento dei mercati sui quali lavorano. Tale sistema migliorerebbe significativamente la trasparenza degli appalti.

**Al fine di proseguire negli Stati membri la serie dei rilievi statistici che sono stati finora effettuati dagli istituti nazionali di statistica in Grecia, Portogallo e Germania, la Commissione invita altri Stati membri ad offrirsi per tale studio.**

Riunendo tutte le informazioni disponibili, la Commissione definirà degli indicatori che permettano di misurare le tendenze del mercato e l'impatto che, nel tempo, avrà la politica degli appalti.

**A complemento delle diverse azioni previste, la Commissione realizzerà, all'occorrenza, studi economici complementari.**

### **2.2.5 Attestazione : una garanzia di non discriminazione negli appalti pubblici**

Partendo dal principio secondo il quale è meglio prevenire che guarire, la Commissione ha istituito un sistema di attestazione per i fornitori. Tuttavia, come risulta dai contributi inviati nel quadro del dibattito sul Libro verde, perché tale meccanismo possa essere utilizzato, è opportuno integrarlo con la concessione di taluni benefici per l'entità oggetto dell'attestazione.

**Tra questi benefici, la Commissione pensa, in particolare, all'esenzione da certi obblighi attualmente previsti dalle direttive, i quali costituirebbero un onere eccessivo per un ente che ha accettato di sottoporsi all'attestazione.**

**Tuttavia, anche in caso di esenzione, resterebbero validi i principi fondamentali, come, in particolare, la trasparenza, la non discriminazione e la parità di trattamento di tutti i fornitori.**

### **2.2.6. La lotta contro la corruzione**

Nella comunicazione sulla corruzione<sup>12</sup>, la Commissione sottolinea l'importanza degli appalti pubblici per una politica efficace di lotta contro la corruzione in tutta l'Unione.

**La Commissione studierà la possibilità di imporre alle amministrazioni aggiudicatrici l'obbligo di assumersi degli impegni contro la corruzione e di imporre agli offerenti un analogo obbligo di non utilizzare "bustarelle" per ottenere un contratto.**

La necessità di un sistema di "liste nere" è stata evocata nell'Unione europea almeno su due fronti. In primo luogo, la comunicazione della Commissione sulla corruzione sopraindicata impegna la Commissione ad elaborare un sistema di "liste nere" applicabile nei settori ove sono implicati fondi della Comunità. Analogamente, il Consiglio europeo di giugno '97 ha adottato un Piano d'azione per la lotta contro la criminalità organizzata<sup>13</sup>, che contiene una raccomandazione alla Commissione ed agli Stati membri affinché prevedano la possibilità di escludere dalle procedure di aggiudicazione un offerente che abbia commesso un delitto connesso alla criminalità organizzata o che, per tale delitto, sia indagato od oggetto di azioni giudiziarie.

**La Commissione esaminerà la possibilità di utilizzare un sistema di "liste nere" come strumento anti-corruzione..**

<sup>12</sup> Vedi : comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo su "Una Politica dell'Unione contro la corruzione" (COM (97) 0192).

<sup>13</sup> J.O. C 251 del 15.8.97, pag. 1

### **2.2.7. Appalti aggiudicati dalla Commissione**

La Commissione è stata oggetto di critiche sia a livello istituzionale (Consiglio mercato interno e Comitato economico e sociale) che a livello degli operatori economici non soltanto per quanto riguarda le sue procedure di aggiudicazione degli appalti, ma anche in merito agli appalti da lei finanziati. (per quest'ultimo punto, cfr. 4.6.3).

Sono stati, inoltre, menzionati aspetti come i ritardi eccessivi nel pagamento dei contraenti, nonché le violazioni dell'obbligo di pubblicare avvisi di pre- e post-informazione previsto dalle direttive.

La Commissione ritiene, tuttavia, che negli ultimi anni siano stati realizzati notevoli progressi, in particolare in seguito al programma *SEM 2000* («Sound and Efficient Management 2000»), che mira alla razionalizzazione e professionalizzazione degli acquisti.

Peraltro, per quanto attiene alla lotta contro la corruzione e le irregolarità finanziarie relative agli appalti aggiudicati dalla Commissione, quest'ultima, nella propria comunicazione su una buona gestione ed amministrazione finanziaria : migliorare l'azione contro l'incompetenza, le irregolarità finanziarie, la frode e la corruzione<sup>14</sup> di novembre '97, che tratta esplicitamente di appalti pubblici, ha annunciato una serie di provvedimenti da prendere o già adottati al fine di migliorare le proprie procedure d'aggiudicazione. Ciò ha migliorato, in particolare, le procedure amministrative interne di aggiudicazione e instaurato un sistema d'allarme precoce.

**La Commissione riafferma la propria assoluta volontà di assoggettarsi alle stesse regole imposte alle autorità nazionali. Le procedure di aggiudicazione degli appalti delle istituzioni comunitarie prevedono già l'applicazione delle direttive del Consiglio in tema di appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi e la Commissione ha proposto di aggiungere un riferimento all'accordo multilaterale sugli appalti pubblici concluso in seno all'O.M.C.. Essa si impegna a svolgere una più rigorosa vigilanza sull'osservanza delle direttive e a osservare una maggiore disciplina nei pagamenti. La Commissione si propone, altresì, di includere nei propri contratti, che comportino una controprestazione identificabile, una clausola con la quale si impegna a pagare, pena interessi di ritardo, entro 60 giorni dalla data di ricezione della domanda di pagamento. Intende, inoltre, per gli appalti al di sotto delle soglie fissate dalle direttive, rispettare i principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento.**

**La Commissione esaminerà ogni possibile strumento atto a rafforzare il controllo del rispetto dei principi e delle regole applicabili in materia di aggiudicazione dei propri appalti pubblici, ivi compresa l'eventuale designazione di un'istanza indipendente accessibile ai prestatori di servizi ed ai fornitori interessati, che potrebbe esercitare compiti di controllo, ma anche e soprattutto funzioni di conciliazione e di assistenza.**

**Per assicurare la trasparenza, i servizi della Commissione procederanno ad una più ampia utilizzazione dei nuovi mezzi elettronici, in particolare dell'Internet. Essa offrirà così accesso ad un numero di informazioni molto più importante di quello attualmente disponibile nella Gazzetta ufficiale e nella base dati «TED». Essa consentirà, in particolare, di consultare su Internet i capitoli d'oneri o addirittura di stamparli direttamente, al fine di permettere ai fornitori interessati di ottenere immediatamente tali documenti.**

<sup>14</sup>

SEC (97) 8198 du 18.11.97

## **3 SVILUPPARE UN CONTESTO FAVOREVOLE ALLE IMPRESE ED IN PARTICOLARE ALLE PMI**

### **3.1 Formazione, informazione e misure a favore delle PMI**

#### **3.1.1 Obiettivo**

L'apertura alla concorrenza dei mercati degli appalti pubblici costituisce un'operazione significativa a livello dell'offerta. L'eliminazione delle lungaggini burocratiche è essenziale sotto il profilo economico, perché offre prospettive commerciali per i fornitori europei competitivi di quasi tutti i settori economici.

La debolezza dell'impatto tangibile del regime comunitario in vigore è, soprattutto, dovuta al ristretto tasso di risposte dei fornitori. Ciò è confermato dai risultati della relazione sugli appalti pubblici contenuta nella pubblicazione "The Single Market Review"<sup>15</sup>. Inoltre, una recente indagine effettuata tra i fornitori ha rivelato che in media solo il 10% risponde agli inviti a presentare offerte. A tale proposito, molti contributi al Libro verde, in particolare quello del Parlamento europeo, sottolineano i risultati deludente ottenuti dalle PMI ed i loro problemi specifici.

L'efficacia di una politica degli appalti pubblici dipende da una più ampia partecipazione dei fornitori. La Commissione propone, pertanto, una serie di provvedimenti volti ad affrontare i vari aspetti del problema: migliorare la trasparenza degli appalti grazie ad una migliore informazione; accrescere la credibilità delle procedure d'appalto grazie ad una formazione incentrata sulla professionalità e su pratiche ottimali; condurre azioni specifiche destinate ad aiutare le PMI a affrontare gli ostacoli che incontrano quando devono vendere al settore pubblico; rendere operante il reciproco riconoscimento delle procedure di qualificazione da parte delle entità aggiudicatrici, riducendo così i costi di accesso agli appalti pubblici pagati dai fornitori.

#### **3.1.2 Informazione**

Le informazioni diffuse sugli appalti pubblici costituiscono un elemento fondamentale per la creazione di un contesto favorevole. In effetti, l'esigua partecipazione dei fornitori può significare che le informazioni sugli appalti pubblici potenziali debbono essere ampliate e rese più accessibili.

**La Commissione sostituirà, quindi, l'attuale sistema di pubblicazione con una soluzione basata sul ricorso alla rete Internet. Questa soluzione consentirà ai potenziali contraenti di accedere gratuitamente e facilmente alle informazioni essenziali, in particolare ai profili degli acquirenti (cfr. capitolo 3.2) ed alle informazioni sulla situazione dei mercati (cfr. capitolo 2.2.4). La Commissione e gli Stati membri devono cooperare affinché siano disponibili informazioni sui sistemi normativi dei differenti Stati membri e sulle procedure amministrative applicabili. La Commissione elaborerà, inoltre, testi interpretativi (cfr. 2.1.3).**

<sup>15</sup> The Single Market Review, Subseries III: Dismantling of Barriers, Volume 2: Public Procurement (OPOCE 1996).

### **3.1.3 Formazione e pratiche commerciali (“best practice”)**

In materia di appalti pubblici, un aumento del livello di professionalità degli acquirenti e dei fornitori potrebbe migliorare in modo significativo il contesto nel quale gli appalti hanno luogo. Una formazione adeguata costituisce, pertanto, un elemento fondamentale per la liberalizzazione degli appalti e numerosi sono coloro che appoggiano un’iniziativa comunitaria al riguardo. Stante l’ampiezza del settore, la diversità delle culture amministrative e dei programmi di formazione, l’efficacia di una politica di formazione dipenderà necessariamente dalla partecipazione degli Stati membri, degli operatori economici e dei responsabili della formazione a livello nazionale, regionale e locale. Per parte sua, la Commissione elaborerà un quadro che permetta di mettere in atto una politica di formazione efficace in materia di appalti pubblici nell’Unione. Tale quadro prenderà altresì in considerazione misure volte all’integrazione degli obiettivi d’ordine ambientale, sociale e di tutela del consumatore.

**La Commissione, sulla base dei contributi degli Stati membri e dalle altre parti interessate, compilerà un inventario delle esigenze, delle pratiche ottimali, delle azioni e dei programmi nel settore della formazione.**

**La Commissione ne studierà i risultati nella prospettiva di delineare orientamenti per una politica di formazione in materia di appalti pubblici. Questa politica utilizzerà appieno le possibilità offerte dalle tecnologie dell’informazione.**

### **3.1.4 Misure a favore delle PMI**

Le PMI sono in grado di fornire un apporto supplementare in competitività, flessibilità e capacità di innovazione, essenziale per una reale liberalizzazione degli appalti pubblici. Ogni sforzo per rendere gli appalti pubblici più accessibili alle imprese dovrebbe essere fatto nell’ottica dalle PMI. Per quanto il regime comunitario abbia consentito alle PMI di penetrare con un certo successo negli appalti regionali e nazionali, la loro partecipazione diretta agli appalti transfrontalieri resta, peraltro, un’esperienza deludente.

Le risposte al Libro verde fanno valere diverse motivazioni per spiegare questo insuccesso. Le PMI si trovano ad affrontare ostacoli ad ogni fase della procedura d’appalto. Le PMI devono superare molteplici problemi, in particolare la mancanza di informazioni sui potenziali mercati, l’incapacità di elaborare piani aziendali, la sproporzione tra le dimensioni dell’impresa e le dimensioni di numerosi appalti, il timore di fluttuazioni monetarie e la necessità di soddisfare esigenze in materia di norme, di certificazione e di qualificazione. Altri problemi, come i ritardi di pagamento, possono sorgere nella fase successiva.

**La Commissione adotterà una strategia globale e concertata nell’ambito di una comunicazione in tema di PMI e di appalti pubblici. Questa strategia svilupperà, in particolare, le possibilità di migliorare l’accesso all’informazione, cruciale, questa, per le PMI, utilizzando coerentemente le tecnologie dell’informazione e della comunicazione.**

Tale strategia si baserà, fra l'altro, su una politica di informazione per via elettronica, di servizi di alta qualità forniti da reti di dimensioni europee imperniate sulle PMI, su un migliore reciproco riconoscimento dei sistemi di qualificazione, su una chiarificazione delle disposizioni generali applicabili agli appalti inferiori alle soglie di applicazione delle direttive, sulla promozione della cooperazione tra le PMI e sulle condizioni nelle quali le PMI partecipano a grandi progetti.<sup>16</sup>

### **3.1.5 Qualificazione dei fornitori**

Gli enti aggiudicatori non soltanto devono avere fiducia nei loro fornitori, ma anche nei fornitori nuovi o in quelli con i quali non esiste ancora alcuno scambio commerciale. A tal fine, più Stati membri hanno istituito sistemi di qualificazione nazionali. In altri Stati membri, dei sistemi sono stati creati dagli enti aggiudicatori stessi.

**La Commissione riconosce il ruolo importante che questi sistemi di qualificazione possono svolgere, a condizione, peraltro, che non si traducano in ulteriori barriere per i fornitori. Anche in questo settore si applica il principio del mutuo riconoscimento : un fornitore che ha ottenuto la qualificazione in uno Stato membro dove poterla utilizzare anche in altri, senza dover nuovamente dimostrare le proprie capacità. La Commissione ricorrerà ad ogni mezzo disponibile in particolare ai poteri conferitile dall'articolo 169, per assicurarsi che il principio del mutuo riconoscimento sia rispettato e che i sistemi di qualificazione servano a liberalizzare gli appalti e non a creare nuovi ostacoli.**

Al fine di rendere più comparabili i vari sistemi di qualificazione nazionali nel settore della costruzione, la Commissione ha incaricato gli organi di standardizzazione CEN e CENELEC di elaborare uno standard europeo per la qualificazione delle imprese di costruzione nell'ambito degli appalti di cui alla direttiva 93/37/CEE. Questo standard, la cui adozione è attesa dalla Commissione, assicurerà un equilibrio tra le legittime esigenze degli enti contraenti di poter disporre di determinate informazioni ed il desiderio dei fornitori di vedere le esigenze amministrative limitate allo stretto necessario.

**La Commissione esaminerà, inoltre, in quali altri settori occorrerà prevedere un analogo processo di armonizzazione dei sistemi di qualificazione.**

<sup>16</sup> Vedi anche I punti 2.1.3, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.5, 3.2 della presente Comunicazione e G.U. C 285 del del 20.9.97, pag. 17, per I Gruppi Europei di Interesse Economico (GEIE).

## 3.2 Per un efficiente sistema di appalti per via elettronica

### 3.2.1 Preparare l'Unione per rispondere alla nuova sfida degli acquisti elettronici

Una delle evoluzioni più entusiasmanti e stimolanti per l'aggiudicazione degli appalti pubblici nel futuro è rappresentata dall'emergere delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Queste tecnologie facilitano le procedure attuali e potrebbero permettere di rendere più efficiente la procedura d'acquisto, riducendo la necessità di regole dettagliate. La Commissione e gli Stati membri coordinano le loro attività in questo settore nell'ambito del progetto SIMAP, che è stato finanziato con il progetto IDA<sup>17</sup> della Commissione. Il 12 dicembre 1997, la Commissione ha proposto al Parlamento europeo ed al Consiglio una seconda fase per il progetto IDA. In questa seconda fase, la Commissione propone di ampliare e di sviluppare il progetto SIMAP al fine di includervi l'iter degli acquisti pubblici nella sua totalità.

**La Commissione sarà attenta a che tutte le condizioni fissate dagli Stati membri siano prese in considerazione nel contesto del SIMAP. Presterà, inoltre, tutta la sua attenzione affinché gli strumenti ed i sistemi approntati soddisfino le necessità di tutti gli Stati membri.**

Il sistema SIMAP per la creazione e la trasmissione di bandi di gara è stato testato nel quadro di progetti pilota, facendo intervenire un numero limitato di acquirenti e di fornitori sull'insieme del territorio della Comunità e dello SEE; sarà ormai messo a disposizione di tutti gli enti aggiudicatori.

**La Commissione offrirà a tutti gli enti aggiudicatori la possibilità di redigere i loro bandi e di trasmetterli all'Ufficio delle pubblicazioni su supporto elettronico, tramite il sistema di trasparenza nel settore degli appalti pubblici gestito dalle istituzioni europee. Saranno loro offerte più possibilità, quali la posta elettronica e la trasmissione via Internet.**

Il software sviluppato nel quadro del SIMAP ha permesso di dimostrare che possono essere realizzate importanti economie a favore dei contribuenti europei e di dare ai fornitori migliori informazioni grazie a bandi sistematicamente più affidabili. Tuttavia, i costi per i contribuenti resteranno ad un livello inaccettabilmente elevato fintanto che gli enti aggiudicatori continueranno ad inoltrare bandi di qualità scadente dovuti al mancato rispetto degli obblighi imposti dalle direttive. Infine, sono spesso segnalati il costo elevato della base dati TED e le difficoltà connesse all'utilizzazione della versione su supporto cartaceo del supplemento S della Gazzetta ufficiale, a causa del numero crescente di bandi e avvisi pubblicati.

<sup>17</sup> Interchange of Data between Administrations (Scambio reciproco di informazioni tra Amministrazioni).



La Commissione intende risolvere questi problemi revisionando l'intero sistema attuale di pubblicazione dei bandi di gara.

La Commissione rifletterà sul modo di incentivare gli enti aggiudicatori ad usare questi mezzi elettronici di trasmissione dei loro bandi di gara. Attualmente, un bando deve essere pubblicato entro dodici giorni dalla data di spedizione. Nei casi di utilizzo della posta elettronica e di Internet per una pubblicazione immediata, la Commissione ha l'intenzione di proporre di ridurre la durata complessiva della procedura, ad esempio da 52 a 40-45 giorni (nel caso di una procedura aperta).

La Commissione continuerà a pubblicare i bandi senza addebitarne i costi all'amministrazione aggiudicatrice solo in caso di presentazione di un bando conforme ai requisiti formali imposti dalle direttive, che comporti un riferimento al CPV e che rispetti i formulari standard o i modelli di avvisi. Negli altri casi, la Commissione esigerà da parte dell'amministrazione aggiudicatrice il rimborso delle spese di rielaborazione dei bandi per renderli conformi.

La Commissione ha deciso di interrompere prossimamente la pubblicazione della versione cartacea del supplemento alla Gazzetta Ufficiale, che sarà sostituita dalla versione CD-ROM. Inoltre, la base dati TED dovrà essere resa disponibile a tutti gli utilizzatori, i quali potranno accedervi gratuitamente via Internet.

Per semplificare l'utilizzazione di questo sistema, i fornitori dovrebbero poter trovare tutti gli avvisi in un'unica sede. Per preparare un'offerta, tuttavia, essi hanno bisogno di informazioni maggiori di quelle fornite nel bando e, cioè, dei capitolati d'onori veri e propri. Le nuove ICT e, in particolare, Internet offrono un gran numero di nuove e significative opportunità in questo senso.

La Commissione intende incoraggiare la pubblicazione di tutti i capitolati d'onori su Internet, in particolare quando si tratta di procedure aperte. Invita le amministrazioni aggiudicatrici, che già dispongono di un sito su Internet, a rendere disponibili i capitolati d'onori nel "profilo dell'acquirente" della loro homepage. Nella prospettiva di diffondere tali profili, la Commissione metterà a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici dei software modello sulla propria homepage SIMAP.

### **3.2.2 Prospettive : un sistema paneuropeo di aggiudicazione elettronica degli appalti pubblici**

Per quanto la Commissione abbia un ruolo evidente nella raccolta e diffusione degli avvisi di appalti, la messa a punto di sistemi di aggiudicazione interamente elettronici non rientra direttamente nelle sue competenze.

**La Commissione invita gli acquirenti ed i fornitori interessati, nonché le imprese operanti nel settore ICT ed altri, ivi compresi gli Euro Info Centers, a partecipare attivamente alla realizzazione di un sistema europeo di aggiudicazione elettronica degli appalti, grazie al quale una parte significativa, ad esempio il 25% dell'insieme degli appalti aggiudicati, abbia luogo tramite supporto elettronico nel 2003.**

Gli Stati membri hanno anch'essi un ruolo molto importante da svolgere nello sviluppo dell'attribuzione di appalti per via elettronica. Verosimilmente, maggiori economie potranno essere realizzate a livello di acquisti diretti, di importo piuttosto elevato, di prodotti immediatamente disponibili. Il valore di questi acquisti è spesso inferiore alle soglie fissate dalle direttive.

**La Commissione inviterà gli Stati membri ad impegnarsi a garantire la compatibilità e l'interoperabilità dei sistemi di aggiudicazione elettronica da loro istituiti per acquisti il cui importo sia inferiore alle soglie. Per agevolare tale compatibilità, la Commissione comunicherà tutte le specifiche necessarie sulla homepage SIMAP.**

La Commissione identificherà dei progetti pilota che permettano l'aggiudicazione degli appalti utilizzando la posta elettronica, lo scambio di dati elettronici ed Internet. Questi progetti dovranno, naturalmente, rispettare i principi di non discriminazione e trasparenza. Particolare attenzione sarà accordata all'utilizzazione di cataloghi elettronici, alle reti virtuali di aggiudicazione d'appalti ed alla promozione delle migliori pratiche nell'ambito di "clubs di acquirenti".

**La Commissione raccomanderà ulteriori misure nei seguenti settori : modifica del regime normativo, definizione degli standards o delle specifiche o istituzione di un quadro regolamentare. Vigilerà affinché le esigenze connesse all'aggiudicazione elettronica degli appalti siano prese in considerazione in tutte le proposte di standards o di legge in tema di firme elettroniche..**

La Commissione riconosce che l'aggiudicazione elettronica degli appalti deve essere presa nel contesto della mondializzazione. Questo modo di aggiudicazione rivestirà un ruolo sempre più importante nella liberalizzazione degli appalti all'esterno dell'Unione (cfr. anche capitolo 4.6). Contatti bilaterali sono già in corso con alcuni dei nostri principali partners commerciali.

**La Commissione cercherà di addivenire ad un accordo con i suoi partners internazionali nel quadro dell'OMC affinché siano semplificati ed armonizzati gli scambi di informazioni sulle opportunità offerte dagli appalti pubblici – e le statistiche riguardanti tali appalti – nel contesto della loro informatizzazione.**

### **3.2.3 Misure proposte**

La maggioranza dei commenti ricevuti sottolinea la necessità di ampliare l'utilizzazione degli ICT. Gli emendamenti recentemente apportati alle direttive autorizzano ormai l'uso della posta elettronica in talune procedure d'appalto. Tuttavia, ulteriori modifiche sono necessarie per autorizzare l'uso di messaggi elettronici per tutti gli scambi di informazioni specificati nelle direttive.

**La Commissione proporrà modifiche alle direttive per istituire la parità fra i mezzi elettronici di scambio di informazioni e gli altri mezzi esistenti.**

Il fatto che sia pressochè impossibile prevedere come evolveranno le procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti non permette di adeguare facilmente le direttive ai più recenti sviluppi in questo settore. La Commissione intende incoraggiare questa modalità di aggiudicazione per mezzo di progetti pilota prima di proporre modifiche radicali. È possibile che questi progetti, per tutta la durata della loro attuazione, rendano necessarie delle deroghe alle disposizioni delle direttive. Nel caso in cui dovessero dare buoni risultati, si potrebbe prevedere di modificare ufficialmente le direttive per consentirne una generalizzazione ed una applicazione permanente. Ovviamente queste deroghe non dovranno intaccare i principi fondamentali (condizioni di accesso non discriminatorie, parità di trattamento, trasparenza ecc.), che dovranno sempre essere garantiti.

**La Commissione autorizzerà, appena possibile, l'avvio di progetti pilota per testare determinate procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti. A tal fine, la Commissione proporrà le necessarie misure legislative per consentire una rapida realizzazione di tali progetti, che, beninteso, dovranno rispettare i principi sui quali si fonda il regime comunitario degli appalti pubblici. Le modalità concrete di queste misure saranno fissate dopo consultazione di tutte le parti interessate, in particolare gli Stati membri, che dovrebbero autorizzare l'attuazione di progetti analoghi per gli acquisti di importo inferiore alle soglie. La Commissione continuerà a partecipare attivamente alle discussioni parallele attualmente in corso nell'ambito dei comitati OMC per la modifica dell'Accordo sugli appalti pubblici (cfr.4.6).**

## 4 REALIZZARE E RAFFORZARE LA SINERGIA CON ALTRE POLITICHE COMUNITARIE

### 4.1 Obiettivo

La politica della Comunità in materia di appalti pubblici integra gli appalti pubblici degli Stati membri nel mercato unico, assoggetandoli alle regole della concorrenza. Nel settore degli appalti pubblici destinati alla difesa, tende sempre più a prevalere il principio dell'uso ottimale del denaro pubblico. Le pressioni di bilancio e la necessità di una seria ristrutturazione sul versante dell'offerta hanno favorito i dibattiti su come estendere agli appalti di questo settore i principi della concorrenza.

L'obiettivo dell'uso ottimale del denaro pubblico non esclude di prendere in considerazione aspetti di ordine ecologico e sociale e di tutela del consumatore e neppure impone modifiche delle norme vigenti. È, tuttavia, necessario definire degli orientamenti chiari sulle possibilità, offerte agli enti acquirenti, di prendere in considerazione, nelle loro procedure di aggiudicazione di appalti, criteri ambientali e sociali nel rispetto del diritto comunitario ed, in particolare, dei principi di trasparenza e di non discriminazione, nonché delle norme sugli appalti pubblici. Tali orientamenti sono, inoltre, necessari se si vuole garantire la parità di trattamento dei fornitori comunitari.

Gli appalti pubblici aggiudicati nei paesi terzi presentano un interesse particolare per le imprese europee, specie quando riguardano progetti infrastrutturali. Dare ai fornitori europei la possibilità di trarre profitto da questi sbocchi costituisce, dunque, parte integrante della politica della Comunità nel settore degli appalti pubblici. Per consentire alle imprese europee di ottenere degli appalti fuori dall'Unione europea e dallo Spazio economico europeo, devono essere perseguiti, nei confronti dei nostri partners commerciali, i medesimi obiettivi ricercati all'interno dell'Unione.

### 4.2 Difesa

Nella sua recente comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle Regioni *“Attuazione della strategia dell'Unione in materia di industria connessa con la difesa”*<sup>18</sup>, la Commissione annuncia delle misure riguardanti gli appalti pubblici destinati al settore della difesa, secondo le opportune procedure conformemente all'articolo M del Trattato sull'Unione Europea, al fine di instaurare principi, regole e meccanismi vincolanti di trasparenza e non discriminazione, che prendano come modello la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici.

Le norme che saranno applicabili agli appalti pubblici nel settore degli equipaggiamenti per la difesa avranno un'influenza significativa sulla costituzione di una base tecnologica ed industriale concorrenziale per la difesa.

<sup>18</sup>

COM(97) 583 def. 4.12.1997

Il quadro normativo dovrebbe prevedere, nella misura del possibile, procedure facenti appello alla concorrenza.

Dovrà, inoltre, contribuire al mantenimento ed allo sviluppo delle capacità industriali fondamentali e delle tecnologie strategiche a livello europeo. D'altra parte, queste regole dovranno garantire la sicurezza degli approvvigionamenti permettendo, al contempo, di eliminare le capacità produttive superiori ai fabbisogni.

**In questa prospettiva e tenuto conto della necessità di avere un'ampia base di consensi su questo problema, è indispensabile definire un insieme appropriato di principi, norme e meccanismi per l'aggiudicazione degli appalti nel settore della difesa. Per tener conto delle specificità di questo settore ed, in particolare, delle esigenze in tema di riservatezza e sicurezza degli approvvigionamenti, occorre prevedere, laddove appaia indispensabile, un certo grado di flessibilità.**

A tal fine i materiali destinati al settore della difesa potrebbero essere repertoriati in tre categorie:

- i prodotti destinati alle forze armate, ma non ad usi militari e, pertanto, non coperti dall'articolo 223 del trattato CE nè dall'articolo 2 della direttiva 93/36 CEE (appalti dichiarati segreti, tutela degli interessi essenziali, sicurezza nazionale, ecc.). Trattandosi di prodotti già soggetti alle norme comunitarie sugli appalti pubblici, la Commissione preciserà, qualora ciò fosse necessario, le condizioni di applicazione di tali norme nella forma più opportuna;
- i prodotti destinati alle forze armate e ad usi militari, ma che non costituiscono "materiali per la difesa non altamente tattici". La Commissione potrebbe elaborare un insieme di norme abbastanza flessibili, che rispettino i principi della trasparenza e non discriminazione ed ispirate alla vigente normativa comunitaria in materia di appalti pubblici;
- gli equipaggiamenti particolarmente tattici, rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 223 del trattato CE. Questi prodotti potrebbero essere esonerati dall'applicazione della normativa sopraindicata qualora la sicurezza o la tutela di interessi nazionali essenziali dello Stato membro interessato lo esigessero. Si dovrebbe istituire, a tal fine, un meccanismo di notificazione che assicuri un certo grado di controllo e di trasparenza.

### **4.3 Tutela dell'ambiente**

La tutela dell'ambiente si sta sempre più caratterizzando come componente fondamentale dell'economia moderna. Il Trattato di Amsterdam riconosce pienamente questo importante aspetto, erigendo gli obiettivi ambientali a priorità dell'Unione. Un numero crescente di acquirenti pubblici desidera acquistare prodotti e servizi che non nuociano all'ambiente. Più Stati membri attivano già una politica in questo settore. L'OCSE,

d'altra parte, ha adottato una raccomandazione in materia.<sup>19</sup> La Commissione, da parte sua, sta attuando un piano nella propria amministrazione, per quanto riguarda soprattutto gli acquisti, volto a preservare l'ambiente.

La Commissione ribadisce che il diritto comunitario ed, in particolare, le direttive sugli appalti pubblici offrono numerose possibilità di prendere in considerazione la protezione ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione. La Commissione ricorda, qui di seguito, le possibilità esistenti.

- In linea generale, ogni amministrazione che lo desideri, può, in sede di definizione dei prodotti o dei servizi che intende acquistare, scegliere prodotti e servizi che rispondano alle sue preoccupazioni in materia di tutela dell'ambiente. Le misure adottate devono, beninteso, rispettare le disposizioni ed i principi del Trattato, in particolare il principio di non discriminazione.
- Le regole delle direttive relative agli appalti pubblici permettono, in determinate condizioni, di escludere i candidati che infrangono la normativa ambientale nazionale.
- Le amministrazioni acquirenti possono elaborare specifiche tecniche, relative alle caratteristiche delle opere, delle forniture o dei servizi oggetto degli appalti, che prendano in considerazione i valori ambientali. Gli enti acquirenti possono sin d'ora incoraggiare lo sviluppo di un atteggiamento attivo delle imprese nei confronti dell'ambiente, accettando nei loro appalti prodotti che corrispondano alle esigenze definite nei capitolati d'onere.
- Le direttive permettono di integrare la tutela dell'ambiente nei criteri di selezione dei candidati agli appalti, a condizione che tali criteri siano volti a verificare le capacità economiche, finanziarie e tecniche dei candidati.
- Per quanto riguarda l'aggiudicazione degli appalti, degli aspetti ambientali possono servire ad identificare l'"offerta economicamente più vantaggiosa", quando il riferimento a questi elementi implichi un vantaggio economico attinente alla prestazione oggetto dell'appalto, di cui benefici direttamente l'ente acquirente. Un'amministrazione acquirente può, per esempio, tener conto, in sede di valutazione delle offerte, dei costi di manutenzione, di trattamento dei rifiuti o di riciclaggio.
- Un'amministrazione aggiudicatrice può chiedere al fornitore, la cui offerta sia stata scelta, di realizzare la prestazione oggetto del contratto rispettando determinate esigenze volte a proteggere l'ambiente. Dette condizioni di realizzazione devono essere rese note in anticipo a tutti gli offerenti.

In generale, la Commissione ricorda che l'obiettivo degli appalti pubblici rimane essenzialmente economico e che, pertanto, è fondamentale determinare, per ogni appalto pubblico, gli elementi ambientali connessi ai prodotti ed ai servizi richiesti dei quali, conseguentemente, si può tener conto in una procedura di aggiudicazione d'appalto.

---

<sup>19</sup> Recommendation du Conseil sur l'amélioration de la performance environnementale de l'Administration (Raccomandazione del Consiglio sul miglioramento delle prestazioni dell'Amministrazione in tema ambientale) adottata il 20.2.1996.

**Le possibilità offerte dal regime attuale, precedentemente indicate, saranno sviluppate e chiarite in un documento interpretativo specifico, al fine di permettere che la tutela dell'ambiente possa essere presa in considerazione in modo ottimale nell'ambito degli appalti pubblici (cfr. punto 2.1.3). Nel quadro di questa azione, la Commissione esaminerà, soprattutto, la misura in cui si può fare riferimento nelle specifiche tecniche all'ecolabel europeo oppure a quelli nazionali. Esaminerà, altresì, se gli enti acquirenti possono esigere che i fornitori abbiano un sistema di eco-audit, quale EMAS o la norma ISO 14001.**

Nell'ambito di un documento interpretativo, tuttavia, la Commissione non può proporre soluzioni che vadano oltre l'attuale regime delle direttive sugli appalti pubblici. Tali soluzioni implicherebbero modifiche legislative.

**Al fine di promuovere pratiche ottimali ed al contempo conformi ai principi sopra enunciati in merito all'integrazione degli aspetti ecologici negli appalti pubblici, la Commissione si impegna ad elaborare, in collaborazione con gli Stati membri ed il settore privato, iniziative che permettano di definire in modo più agevole ed equilibrato, obiettivo e non discriminatorio, le preoccupazioni di ordine ecologico nei documenti d'appalto.**

#### **4.4. Appalti pubblici ed aspetti sociali**

La politica sociale riveste un'importanza primordiale per l'Unione europea. Essa è volta, tra l'altro, ad ottenere un livello occupazionale e di protezione sociale elevato. Inoltre, il Trattato di Amsterdam indica, tra le priorità, l'eliminazione delle disuguaglianze e la promozione della parità tra uomini e donne in tutte le politiche ed attività dell'Unione europea e sancisce la necessità di combattere qualsiasi tipo di discriminazione.

La Commissione ha già precisato nel Libro verde le condizioni in cui i criteri di ordine sociale possono svolgere un ruolo nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, soprattutto la possibilità di includere l'obbligo di rispettare il diritto del lavoro esistente, in particolare la legislazione sociale comunitaria, e, tra le altre, quella emanata dall'Organizzazione internazionale del lavoro (O.I.L.).

Esiste, quindi, una varietà di possibilità per prendere in considerazione il perseguimento di obiettivi sociali in occasione degli acquisti della pubblica amministrazione.

- Le disposizioni delle direttive sugli appalti pubblici permettono di escludere i candidati che infrangono le normative sociali, ivi incluse quelle relative alla parità di possibilità.
- Una seconda possibilità consiste nell'imporre, come condizione di realizzazione degli appalti pubblici aggiudicati, il rispetto degli obblighi a carattere sociale, volti, per esempio, a promuovere il lavoro femminile od a favorire la tutela di determinate categorie svantaggiate. Sono autorizzate, beninteso, unicamente le condizioni di realizzazione che non abbiano, direttamente od indirettamente, un effetto

discriminatorio nei confronti degli offerenti provenienti dagli altri Stati membri. Inoltre, deve essere assicurata una trasparenza appropriata, menzionando tali condizioni nei bandi di gara o nei capitolati d'oneri.

Le amministrazioni e gli enti aggiudicatori possono, quindi, essere invitati a rendere operanti i diversi aspetti della politica sociale nell'aggiudicazione dei loro appalti : gli acquisti pubblici, in effetti, possono costituire un significativo strumento di orientamento dell'azione degli operatori economici. Tra gli esempi atti ad illustrare questa situazione, si possono citare gli obblighi legali in tema di tutela dell'impiego e di condizioni di lavoro la cui applicazione è imposta sul luogo dove è realizzato l'appalto di lavori o le cosiddette "azioni positive", il fatto, cioè, di utilizzare un appalto pubblico come mezzo per raggiungere l'obiettivo ricercato, per esempio la costituzione di un mercato ristretto per unità produttive che impiegano handicappati, dalle quali non ci si può ragionevolmente aspettare che siano in grado di sostenere la concorrenza di imprese commerciali classiche con un livello normale di produttività.

**Come nel settore ambientale, la Commissione si propone di chiarire, con una comunicazione interpretativa, i principi applicabili che permettono di prendere in considerazione gli aspetti sociali.**

**Essa ricorda che gli appalti pubblici possono costituire un mezzo per orientare l'azione degli operatori economici, a condizione che siano rispettati i limiti posti dal diritto comunitario.**

**In tale contesto, la Commissione incoraggia gli Stati membri a far uso dell'influenza, che essi esercitano in quanto acquirenti pubblici, per perseguire gli obiettivi sociali sopraindicati. Da parte sua, la Commissione si propone di agire in modo analogo nelle proprie procedure di aggiudicazione.**

#### **4.5. Protezione dei consumatori**

Il miglioramento dell'accesso al mercato e della trasparenza attraverso la realizzazione di una politica più efficace degli appalti pubblici, avrà degli effetti positivi per i consumatori, in particolare grazie a servizi ed infrastrutture qualitativamente migliori ed economicamente vantaggiosi. È, quindi, necessario prendere maggiormente in considerazione la politica dei consumatori nella politica degli appalti pubblici dell'Unione, soprattutto per quanto riguarda la promozione della trasparenza e del dialogo con le organizzazioni dei consumatori.



## 4.6 Dimensione internazionale

### 4.6.1 *Aprire gli appalti pubblici dei paesi terzi alle imprese europee*

L'Accordo sugli appalti pubblici (GPA) modificato da ultimo nel 1994, fissa delle regole di comportamento (discipline) nelle relazioni tra un numero limitato di paesi, in particolare tra i grandi blocchi commerciali a livello mondiale. Tra queste regole figurano le clausole tradizionali del trattamento nazionale e della nazione più favorita, ma figurano anche esigenze precise in materia di procedure di aggiudicazione di appalti simili a quelle contenute nelle direttive. Il GPA ha pertanto un'ampia incidenza sui regimi normativi dei paesi sottoscrittori dell'Accordo, in particolare di quelli dell'Unione europea.

La Commissione continuerà ad adottare tutte le misure necessarie per garantire l'effettivo rispetto degli atti giuridici che aprono sbocchi commerciali alle imprese dell'Unione europea.

Sul piano multilaterale, cercherà di ottenere una maggiore liberalizzazione degli appalti pubblici dei paesi terzi, a scala mondiale, al fine di eliminare gli ostacoli agli scambi pregiudizievoli per gli interessi europei. L'obiettivo finale perseguito dall'Unione è l'adozione di un codice multilaterale sugli appalti pubblici, tramite l'inclusione di quest'ultimo nell'"impegno unico" dell'OMC. I lavori intrapresi in seno all'OMC, come il riesame del GPA, i negoziati sugli appalti pubblici di servizi all'interno del GATS ed il gruppo di lavoro sulle norme di trasparenza negli appalti pubblici, dovrebbero contribuire alla realizzazione di questo obiettivo. Altre iniziative sono ugualmente in corso in altre sedi, come l'OCSE e l'UNCITRAL.

Sul piano bilaterale, la Commissione continuerà ad adoperarsi per la liberalizzazione degli appalti dei paesi terzi, tenendo, peraltro, conto delle situazioni specifiche di questi paesi.

Le procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti sono in continua espansione e costituiranno uno dei perni principali della politica esterna della Commissione in questo settore. Essi figurano già tra gli aspetti fondamentali in discussione a livello multilaterale, in particolare nel quadro dei gruppi del GPA e della trasparenza nell'ambito dell'OMC. L'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) può effettivamente rivestire un ruolo fondamentale nell'assicurare una reale trasparenza degli appalti a livello mondiale. In ogni caso, la Commissione ritiene che il suo compito a livello multilaterale consista, innanzitutto, nel garantire che gli impegni internazionali dell'Unione europea siano conformi alla sua politica interna sulle procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti in modo da non ostacolarne l'applicazione. Inoltre, la Commissione continuerà a trattare questa problematica a livello bilaterale con i suoi grandi partners commerciali.

**La Commissione intende partecipare attivamente ai lavori svolti in queste sedi negoziali, così da creare le condizioni che permettano alle imprese europee di potenziare la propria competitività e sfruttare al massimo gli sbocchi commerciali.**

**La Commissione, inoltre, vigilerà affinché le regole e le prassi internazionali concernenti l'uso delle tecnologie dell'informazione nel settore degli appalti pubblici siano conformi alla politica interna della Comunità in questa materia.**

#### **4.6.2 Integrare le economie dei Paesi limitrofi nella politica dell'Unione europea in materia di appalti pubblici**

In taluni casi, i nostri rapporti con i paesi terzi nel settore degli appalti pubblici vanno al di là degli aspetti puramente commerciali o regolamentari. Questa considerazione riguarda in particolare i paesi dell'Europa centrale ed orientale (coinvolti nel processo di preadesione) ed i paesi del Mediterraneo. La liberalizzazione degli appalti non costituisce l'obiettivo fondamentale in questo contesto, ma piuttosto uno strumento atto a migliorare la situazione economica di questi paesi. Per quanto riguarda i paesi dell'Europa centrale ed orientale, la sottoscrizione delle parti rilevanti dell'esperienza comunitaria fa ugualmente parte dell'attuale politica dell'Unione. La liberalizzazione asimmetrica e lo sviluppo di programmi globali di assistenza tecnica dovrebbero restare la base della politica futura dell'Unione europea in questo settore, in particolare, per ciò che concerne i paesi del Mediterraneo..

**La Commissione prepara degli "itinerari" adeguati alla situazione specifica di ciascun paese candidato all'adesione, in cui saranno enunciate le priorità e le azioni da realizzare per coadiuvare i singoli paesi nel loro lavoro di assorbimento dell'esperienza comunitaria. La Commissione esaminerà questo problema in una comunicazione sul Mercato unico e l'Area mediterranea, sulla scia della dichiarazione di Barcellona volta ad istituire una zona di libero scambio.**

#### **4.6.3 Garantire l'efficienza nell'aggiudicazione degli appalti finanziati dall'Unione europea**

La Commissione si preoccupa di gestire secondo criteri di economia ed efficienza le risorse finanziarie della Comunità. La sua responsabilità al riguardo comprende non solo gli appalti da lei aggiudicati (cfr. Sezione 2.2.7), ma anche quelli finanziati con fondi europei nel quadro degli aiuti esterni.

Da una parte, in effetti, è legittimo insistere sulla necessità di garantire una presenza europea negli appalti finanziati dall'Unione nel quadro degli aiuti esterni e, dall'altra, la Commissione ritiene che i paesi beneficiari di queste risorse debbano assicurare una gestione economica ed efficiente del loro settore pubblico e rispettare i principi di trasparenza e di responsabilità in materia di amministrazione pubblica.

Per raggiungere questi obiettivi, occorre applicare le migliori prassi ed i migliori metodi di gestione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti aperti alla concorrenza. Dall'applicazione di pratiche e politiche di sana gestione, i paesi beneficiari trarranno vantaggi economici (come un migliore rapporto costo/qualità, una maggior competitività delle imprese locali, una maggiore efficienza dell'amministrazione pubblica, un aumento degli investimenti stranieri, ecc.).

L'adesione all'accordo OMC sugli appalti pubblici, che serve da quadro giuridico per l'aggiudicazione degli appalti pubblici aperti ed esposti alla concorrenza a scala internazionale, sarebbe augurabile. La Commissione, tuttavia, è consapevole del fatto che

la maggior parte dei paesi beneficiari dei fondi comunitari avrà difficoltà, nelle attuali circostanze, ad aderire a questo accordo o, anche, ad adottare norme nazionali in materia di appalti pubblici basate su procedure di aggiudicazione aperte alla concorrenza : si può trattare, infatti, di paesi la cui economia è in fase di transizione, di paesi in via di sviluppo o anche di paesi tra i meno sviluppati.

**La Commissione, pertanto, continuerà a vigilare perché gli appalti finanziati con risorse dell'Unione europea nel quadro degli aiuti esterni, siano attribuiti dai paesi beneficiari con procedure facenti appello alla concorrenza, rispettando le regole comunitarie pertinenti nella materia e quelle stabilite al riguardo nell'ambito degli accordi bilaterali o regionali conclusi dall'Unione europea. A questo proposito, la Commissione ha già presentato proposte volte ad armonizzare le differenti norme e procedure che disciplinano attualmente l'aggiudicazione di taluni appalti finanziati con fondi comunitari.**

D'altra parte, al fine di migliorare la protezione degli interessi finanziari della Comunità, la Commissione ha modificato il quadro giuridico dei Fondi strutturali, adottando il Regolamento n° 2064/97<sup>20</sup> destinato a permettere un miglior controllo degli appalti pubblici aggiudicati dalle autorità nazionali, ma cofinanziati sul bilancio delle Comunità; ciò contribuirà a lottare contro la corruzione ed a evitare irregolarità.

---

<sup>20</sup>

G.U. n° L 290 del 23.10.97

# ALLEGATO 1

## RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE APPALTI PUBBLICI

DIRETTIVE	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IRL	IT	LU	NL	PT	UK	AUT	SF	SU
<b>88/440/CEE</b> Lavori del 18.7.1989 In vigore dal 19.7.1990 EL, ES, P: 1° 3.1992 AT, SF, SU: 1.1.1994 sostituita dalla 93/37/CEE															
<b>88/295/CEE</b> Forniture del 2.3.1988 In vigore dal 1° 1.1989 EL, ES, P: 1° 3.1992 AT, SF, SU: 1° 1.1994															
<b>89/665/CEE</b> Ricorsi del 21.12.1989 In vigore dal 21.12.1991 AT, SF, SU: 1° 1.1994															
<b>90/531/CEE</b> Settori speciali del 17.9.1990 In vigore dal 1° 1.1993 ES: 1° 1.1996 EL, P: 1° 3.1998 AT, SF, SU: 1.1.1994															
<b>92/13/CEE</b> Ricorsi settori speciali 25.2.1992 In vigore dal 1° 1.1993 AT, SF, SU: 1° 7.1994 ES: 30.6.1995 EL, P: 30.06.1997															
<b>92/50/CEE</b> Servizi del 18.6.1992 In vigore dal 1° 7.1993 AT, SF, SU: 1° 7.1994															
<b>93/36/CEE</b> Forniture del 14.6.1994 AT, SF, SU: 1° 7.1994															
<b>93/38/CEE</b> Settori speciali del 14.06.1993 In vigore dal 1° 7.1994 AT, SF, SU: 1° 1.1994 ES: 1° 1.1997 EL, P: 1° 1.1998															

### Legenda:

	<b>Mancata comunicazione delle misure nazionali di esecuzione (MNE) o comunicazione parziale</b>
	<b>MNE comunicate e verificate; avviata procedura d'infrazione per mancata conformità</b>
	<b>MNE comunicate</b>

## ALLEGATO 2 : CALENDARIO

PRINCIPALI MISURE DA ADOTTARE	ADOZIONE DA PARTE DELLA COMMISSION
Pacchetto legislativo per apportare talune modifiche al quadro giuridico in materia di : direttiva 93/38/CEE, procedura di dialogo competitivo, appalti quadro, concessioni (2.1.2)	1998
Attuazione dell'articolo 8 della direttiva 93/38/CEE	Immediata
Comunicazioni e documenti interpretativi (2.1.3)	Dal 2° semestre 1998 al 2° semestre 1999
Comunicazione sulle concessioni ed i problemi connessi alle reti transeuropee (RTE) (2.1.2.4) Riflessione sui problemi inerenti alle diverse forme di partenariato pubblico - privato (2.1.2.4)	2° trimestre 1998
Codificazione delle direttive classiche (2.1.3)	2001
Miglioramento delle procedure di controllo a livello comunitario (2.2.2)	Immediata
Avvio di azioni volte ad incoraggiare la creazione o la designazione d'autorità indipendenti (2.2.3.)	Immediata
Miglioramento degli appalti aggiudicati dalla Commissione, che non esiga emendamenti legislativi (2.2.7.)	Immediata
Sviluppo di una politica di formazione in tema di appalti pubblici (3.1.3.)	2° semestre 1998
Comunicazione su PMI e appalti pubblici (3.1.4.)	2° semestre 1998
Promozione di programmi-pilota sull'aggiudicazione di appalti per via elettronica (3.2.2.)	2° semestre 1998
Fissazione di una serie di principi, regole e meccanismi appropriati per gli appalti nel settore della difesa (4.2.)	1998