

LIBRO VERDE

Sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici
Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti

PREMESSA METODOLOGICA	3
PARTE I - EXECUTIVE SUMMARY	4
I. Interdipendenza tra Mercato Unico e mercato globale	4
II. L'imperativo dell'efficienza	5
III. Accesso efficiente al mercato, semplificazione e prevenzione delle posizioni dominanti	7
PARTE II - QUESTIONARIO	8
1 L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE NORME SUGLI APPALTI PUBBLICI	8
1.1 Attività di acquisto	8
1.2 Appalti pubblici	9
1.3 Acquirenti pubblici	11
2 MIGLIORARE GLI STRUMENTI A DISPOSIZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI	12
2.1 Modernizzare le procedure	12
2.1 Strumenti specifici per amministrazioni aggiudicatrici più piccole	16
2.3 Cooperazione pubblico-pubblico	17
2.4 Strumenti adeguati per l'aggregazione della domanda e gli appalti comuni	18
2.5 Affrontare i problemi relativi all'esecuzione dell'appalto	19
3 UN MERCATO EUROPEO DEGLI APPALTI PIÙ ACCESSIBILE	20
3.1 Migliorare l'accesso delle PMI e delle imprese in fase di avviamento (start-up)	20
3.2 Garantire una concorrenza equa ed effettiva	22
3.3 Appalto nel caso di concorrenza inesistente/diritti esclusivi	24

4	USO STRATEGICO DEGLI APPALTI PUBBLICI IN RISPOSTA ALLE NUOVE SFIDE	25
4.1	Come acquistare per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020	25
4.2	“Che cosa acquistare” a sostegno degli obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020.....	31
4.3	Innovazione.....	32
5	GARANZIA DI PROCEDURE CORRETTE	34
5.1	Prevenire i conflitti di interessi	34
5.2	Lotta contro i favoritismi e la corruzione.....	35
5.3	Esclusione degli offerenti scorretti.....	36
5.4	Come evitare indebiti vantaggi.....	37
6	ACCESSO DEI FORNITORI DEI PAESI TERZI AL MERCATO UE	38
	PROPOSTE E PRIORITA'	39

PREMESSA METODOLOGICA

La Commissione europea ha dato avvio, il 27 gennaio u.s., ad una consultazione in vista della possibile revisione della legislazione europea in tema di appalti pubblici. Questa Autorità considera tale processo un'occasione per coordinare e formalizzare gli spunti e le riflessioni formulate da più parti nel corso del dibattito, attualmente in corso in Italia, sulla semplificazione del quadro normativo, finalizzata al rilancio del mercato.

In questo quadro, l'Autorità ha avviato, a sua volta, un processo di consultazione on-line al fine di raccogliere le osservazioni degli stakeholders sui temi prospettati dalla Commissione, in vista della formalizzazione di un autonomo contributo al Libro Verde. Con il medesimo intento, l'Autorità ha altresì organizzato un seminario di approfondimento, svoltosi lo scorso 8 aprile, alla presenza del Direttore della DG Politica degli appalti pubblici della Commissione europea, Bertrand Carsin, e dei principali soggetti interessati. Il presente documento raccoglie gli esiti delle attività di approfondimento sin qui svolte. Esso si articola in tre sezioni:

- La **"Parte I – Executive Summary"** ripercorre gli elementi essenziali del contributo
- La **"Parte II – Questionario"** contiene le risposte ai quesiti posti dal Libro Verde, alcune proposte in forma estesa, altre solo in forma sintetica.
- La **"Parte III – Proposte e priorità propone le risposte dell'Autorità alle domande di chiusura del Libro Verde (n. 113 e 114)"**

PARTE I - EXECUTIVE SUMMARY

Il Libro Verde della Commissione europea sulla modernizzazione della politica UE degli appalti pubblici, oggetto della presente consultazione pubblica, affronta i temi della efficienza e dell'utilizzo strategico degli appalti per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020.

In questa ottica l'Autorità ha predisposto un documento che contiene dettagliate e puntuali risposte alle domande oggetto della consultazione. Questo Executive Summary fornisce una "chiave di lettura" delle posizioni espresse dall'Autorità e delle proposte e priorità enunciate nelle risposte ai quesiti n. 113 e 114 del Libro Verde.

I. Interdipendenza tra Mercato Unico e mercato globale

Le direttive comunitarie in materia di appalti incidono su mercati che, da un lato, rimangono di natura fortemente nazionale e, dall'altro, almeno per alcuni segmenti, esprimono una forte propensione alla internazionalizzazione. Questi ultimi, in particolare, risentono della assenza di un *level playing field* a livello globale. In questo contesto, appare desiderabile che la revisione delle politiche UE degli appalti favorisca, all'interno del Mercato Unico, l'affermarsi di industrie verticali competitive in settori strategici alimentando, allo stesso tempo, interventi congruenti sul piano delle regole internazionali. In questo quadro:

1. In generale, si favorisce una riconduzione di tutti gli appalti – e, dunque, non solo gli "acquisti" **(1)** (ma anche gli appalti pre-commerciali) - a regole comuni (anche parzialmente in tema di esecuzione **43**) rispetto alle quali solo poche specifiche e motivate eccezioni rimangono operanti nei settori c.d. "esclusi" **(7-8; 10-13; 29)**.
2. Sempre in generale, si ritiene che il favor per l'estensione di principi comuni a tutti gli appalti debba prevalere, almeno in termini di priorità, su possibili revisioni delle soglie **(6)**.
3. Conseguentemente, si riterrebbe opportuno riesaminare la distinzione tra servizi di cui agli allegati A e B nel senso di ricondurre il più ampio numero possibile di categorie di appalti alla disciplina di cui all'allegato A **(4-5)**. D'altra parte, nella stesura delle disposizioni di modernizzazione delle politiche UE degli appalti occorrerà assicurare l'equilibrio tra le esigenze di generalità della disciplina, da un lato, e la necessaria considerazione di talune specificità settoriali, dall'altro. Infatti, ove siano gli interessi della concorrenza e del contrasto degli aiuti di stato illegittimi a venire in rilievo, la Commissione incentra il proprio esame sull'analisi settoriale dei singoli mercati. Come è evidente, in buona parte, tali mercati sono condizionati più da meccanismi di funzionamento di livello globale che da benchmark interni al mercato UE.
4. Riguardo all'accesso di fornitori di paesi terzi al mercato UE, la facoltà di esclusione attualmente prevista dagli articoli 58 e 59 della Direttiva 2004/17 dovrebbe essere estesa ai settori ordinari rivedendo le percentuali attualmente previste dal paragrafo 2 del citato articolo 58 **(111-111.1)**

5. Nello stesso contesto, mentre, nel complesso, non si esprime un particolare favor per la riclassificazione degli appalti (2-3), si potrebbero considerare ipotesi di revisione della attuale tripartizione (lavori, servizi, forniture) ove ne derivino guadagni di efficienza e/o una semplificazione del rapporto tra regole comunitarie e internazionali.
6. Al fine di evitare il possibile svantaggio competitivo che potrebbe derivarne a carico delle imprese UE, occorrerà valutare con attenzione gli effetti di meccanismi di accesso al mercato interno che non tengano conto dei costi del lavoro, delle norme di sicurezza e del rispetto di standard anche ambientali rilevanti in ambito comunitario (112).

II. L'imperativo dell'efficienza

Le caratteristiche del mercato italiano degli appalti confermano la fondatezza di alcune delle principali questioni illustrate nel Libro Verde. Particolarmente pertinenti sono tre riflessioni esposte nel Libro stesso, interconnesse e funzionali al perseguimento dell'efficienza.

1. La prima riguarda il miglioramento del rapporto fra i costi complessivi a carico delle stazioni appaltanti e delle imprese per l'allocazione delle risorse del bilancio pubblico e la gestione delle procedure di affidamento, esecuzione e controllo dei contratti a fronte dei benefici diretti e indiretti per lo Stato e i cittadini.
2. La seconda attiene alla identificazione dell'ambito ottimale di applicazione delle norme, ovvero del "perimetro" dei mercati e delle soglie di applicazione della disciplina comunitaria.
3. La terza è relativa a modalità per favorire l'uso di procedure più idonee ed alla creazione di eventuali ulteriori criteri di aggiudicazione degli appalti a fronte di obiettivi meta-contrattuali.

In una prospettiva nazionale – nella quale la "dimensione territoriale" della politica europea degli appalti assumerà crescente rilievo in relazione all'attuazione del federalismo – questi tre macro temi si connotano di particolare valore in quanto essi espongono la asimmetria tra i benefici dell'apertura del mercato degli appalti a favore delle stazioni appaltanti di grandi dimensioni, da un lato, ed i maggiori costi – vivi e di gestione – a carico delle amministrazioni "minori", dall'altro.

In questo contesto una serie di strumenti possono consentire di intervenire positivamente sulla struttura e sulla qualità della "domanda", in modo del tutto coerente con gli orientamenti espressi nella Strategia Europa 2020. Su molti di questi temi l'Autorità ha, peraltro, già segnalato al Governo e al Parlamento l'esigenza di introdurre modifiche normative sistemiche che nel contesto delle riflessioni oggetto della consultazione europea trovano sicuramente una maggior valorizzazione e attualità.

Le risposte formulate tengono, dunque, conto di due fondamentali esigenze:

1. ASSICURARE una maggiore efficienza della domanda attraverso:
 - a) sistemi di qualificazione delle stazioni appaltanti (54) e promozione delle centrali di committenza (27-28), della cooperazione tra amministrazioni (joint procurement 34-38, PPP 30-31; 34-38) e deflazione del contenzioso (15-18)
 - b) servizi acquistati localmente se vi sono ritorni di efficienza e sociali (es. valorizzazione volontariato e reti territoriali) (67)
 - c) la maggiore possibile trasparenza delle procedure e dei presupposti di gara intervenendo, fra l'altro, come suggerito nel Libro Verde, con disposizioni sul conflitto di interessi (98-99) oltre che
 - i. con più stringenti limitazioni dei contratti sottratti alle procedure concorsuali comunitarie (100) e delle modifiche e varianti in corso d'opera (101-102)
 - ii. con la previsione di controlli ex ante sui subappalti (103; 44), di una raccolta e pubblicazione sistematica dei dati sui contratti (103), di meccanismi sanzionatori (104-105; 107) e di incompatibilità (109) (già previsti dal Codice italiano)
 - iii. disponendo in modo puntuale in ordine alla detenzione di informazioni privilegiate che possano favorire il contraente *incumbent* (110) e
 - iv. riservando le misure di autodisciplina (*self-cleaning*) alle sole cause di esclusione meno gravi (106)
2. Assicurare una maggiore aderenza delle decisioni di spesa a bisogni complessi attraverso
 - a) l'inserimento nei bandi di gara di requisiti funzionali, di prestazione e meccanismi di condizionalità (62-63; 83-86) e, parallelamente, la sperimentazione di metodi di standardizzazione ed attestazione delle qualità ambientali e sociali di forniture e servizi (77-78). Si tratterebbe, naturalmente, di requisiti "minimi" (86.1 e 86.2, ma anche 45-46).
 - b) la previa valutazione di impatto dell'intervento a fini sociali e/o ambientali e la relativa valorizzazione in sede di aggiudicazione (preferibile rispetto alla generalizzazione della procedura negoziata con bando¹) (68; 87) senza, pur tuttavia, pregiudicare le regole di concorrenza e di accesso al mercato (v. *infra*);
 - c) in questo contesto, eventuali obblighi di "cosa acquistare" dovrebbero essere opportunamente mitigati per evitarne le ricadute negative (83-85-89).
3. Promuovere una cultura premiale e degli incentivi (race to the top) anche attraverso un più efficace e rigoroso impiego del criterio della offerta economicamente più vantaggiosa (66; 68-69; 87).
4. Sostenere l'offerta di innovazione con interventi sulle regole applicabili alla proprietà intellettuale (e/o normalizzazione/standardizzazione), alla sicurezza dei prodotti, alle misure di contrasto della contraffazione e pirateria (*misure al di fuori del Libro Verde ma all'interno dell'Atto Unico 2010*).

¹ E' orientamento di questa Autorità che la procedura negoziata con previo bando possa essere favorita nei casi in cui ricorrano le condizioni meglio enunciate nelle risposte ai quesiti da (19-21).

III. Accesso efficiente al mercato, semplificazione e prevenzione delle posizioni dominanti

RILANCIO DELL'ECONOMIA ED EFFICIENZA DELLA SPESA NON POSSONO PRESCINDERE DALLA VALORIZZAZIONE DELL'INNOVAZIONE E DELLE START-UP. RISPETTO A TALI FINALITÀ, TALUNI SISTEMI DI QUALIFICAZIONE NAZIONALI POSSONO, DI FATTO, COSTITUIRE BARRIERE DI ACCESSO AL MERCATO NEL QUALE DOVREBBERO, AL CONTRARIO, TROVARE SPAZIO IMPRESE E PROCESSI CHE CONSENTANO GUADAGNI DI EFFICIENZA. E CIÒ, SIA SUL PIANO STRETTAMENTE ECONOMICO-FINANZIARIO CHE SU QUELLO, PIÙ AMPIO, DEL RAPPORTO TRA COSTI E BENEFICI DEGLI INTERVENTI.

IN QUESTO CONTESTO VA COLLOCATO IL TEMA DEI DIRITTI DI ACCESSO AL MERCATO DEGLI APPALTI NON SOLO PER CHI HA GIÀ MATURATO SIGNIFICATIVE ESPERIENZE, MA ANCHE DA PARTE DELLE NUOVE IMPRESE PORTATRICI DI INNOVAZIONE E SUPERIORE LIVELLI DI EFFICIENZA, DEI CRITERI DI SELEZIONE DEI POTENZIALI CONTRAENTI, DELLA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E DELLE STAZIONI APPALTANTI.

LA PECULIARITÀ DELLA ESPERIENZA ITALIANA IN MATERIA DI QUALIFICAZIONE E ACCESSO AL MERCATO, TRA L'ALTRO LIMITATA AL SOLO SETTORE DEI LAVORI PUBBLICI, NON CONSENTE RAFFRONTI CON ALTRE SOLUZIONI ANALOGHE DI ALTRI PAESI. IL LIBRO VERDE RAPPRESENTA, QUINDI, UNA OCCASIONE PER ILLUSTRARE LA NOSTRA PECULIARE ESPERIENZA ED INVITARE LA COMMISSIONE A VALUTARE LA SUA EVENTUALE RIPRODUCIBILITÀ IN SENO ALL'UE.

LA PRIORITÀ DATA AL TEMA DELLA "TRASPARENZA" E DELLA "TRACCIABILITÀ" DEI COMPORTAMENTI E DELLE POLITICHE DI SPESA PUBBLICA È COERENTE NELLA PROSPETTIVA (CHE ESULA DALLE COMPETENZE DIRETTE DEL LIBRO VERDE, MA CHE TUTTAVIA LO SOTTENDE) DEL "SEMESTRE EUROPEO" E DELLA STRATEGIA DI COORDINAMENTO EX ANTE DELLE POLITICHE DI BILANCIO E DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO.

IN QUESTO QUADRO POSSONO ESSERE LETTE LE RISPOSTE CHE HANNO AD OGGETTO:

1. AUTOCERTIFICAZIONE E QUALIFICAZIONE PREVENTIVA **(45-46; 50; 55-56)**, MA ANCHE UN SISTEMA COMUNE EUROPEO DI QUALIFICAZIONE **(54)**
2. STRUMENTI DI FACILITAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE ALLE PROCEDURE DI GARA DA PARTE DELLE PMI CHE COMPENSINO I COSTI PROPORZIONALMENTE PIÙ ELEVATI DA ESSE SOSTENUTI **(46-49)**
3. MISURE PER CONTRASTARE L'AFFERMARSI DI FORNITORI DOMINANTI **(58)**

PARTE II - QUESTIONARIO

1 L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE NORME SUGLI APPALTI PUBBLICI

1.1 Attività di acquisto

Domanda 1

Risposta
sintetica

1 Ritenete che l'ambito di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici debba essere limitato ad attività di acquisto? Le eventuali limitazioni dovrebbero semplicemente codificare il criterio dell'interesse economico diretto elaborato dalla Corte o dovrebbero invece stabilire condizioni e concetti supplementari/alternativi?

No.

Non si ritiene che l'ambito di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici debba essere limitato ad attività di acquisto, perché una simile limitazione finirebbe per escludere dall'ambito di applicazione alcune fattispecie di rilievo, non direttamente riconducibili alla definizione di acquisto nell'interesse economico diretto della pubblica amministrazione². Sarebbe, al contrario, auspicabile l'estensione dell'ambito di applicazione delle direttive alle attività cofinanziate da stanziamenti pubblici e di provenienza comunitaria, al fine di garantire una maggiore trasparenza e concorrenzialità. Un'importante indicazione in tal direzione giunge dall'attenzione della Commissione agli appalti pre-commerciali (COM/2007/79) relativi ad attività di ricerca e sviluppo. Si tratta di appalti ai quali si applica la condivisione pubblico-privato dei rischi e dei benefici, da organizzarsi in modo da garantire la massima trasparenza e concorrenza delle procedure, che potrebbero trovare utile applicazione nei settori della sanità, dell'informatica e dei trasporti.

² Ad esempio, possono citarsi i contratti finanziati direttamente dalle amministrazioni aggiudicatrici e, dunque, da fondi pubblici. In questo caso, la normativa italiana (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nel seguito "Codice" o "Codice dei contratti"), in conformità con l'art. 8 della Direttiva 2004/18/CE, prevede l'estensione della disciplina sugli appalti pubblici ai soggetti privati nei casi in cui essi realizzino opere di edilizia e genio civile (indicate anche nell'Allegato I della Direttiva) di importo superiore ad un milione di euro per la cui esecuzione è previsto un contributo specifico da parte di soggetti pubblici superiore al 50% dell'importo dei lavori (art. 32 lett. d) Codice). La stessa estensione è prevista per appalti di servizi affidati da soggetti privati di valore superiori i € 211.000 e connessi agli appalti di lavori di cui sopra per i quali è previsto un contributo che supera il 50% dell'importo dei servizi.

1.2 Appalti pubblici

Domande 2-3	Risposta sintetica
2 Ritenete adeguata l'attuale struttura dell'ambito di applicazione materiale, e la sua suddivisione in appalti di lavori, forniture e servizi? In caso contrario, quale struttura alternativa proporreste?	No.
3 Ritenete che la definizione di "appalti di lavori" debba essere riesaminata e semplificata? In caso affermativo, proporreste di omettere il riferimento ad un elenco specifico allegato alla direttiva? Quali elementi dovrebbe contenere la nuova definizione?	Si.
<p>L'attuale tripartizione tra lavori, servizi e forniture può essere superata in vista dell'annunciata armonizzazione della normativa europea nel contesto dell'Accordo Appalti Pubblici (AAP), al fine di contrastare le pratiche discriminatorie ai danni delle imprese europee nella partecipazione ad appalti pubblici nei Paesi terzi. Sarebbe, però, necessario emanare disposizioni di raccordo per chiarire che, nell'ambito dell'eventuale nuova classe generale di 'servizi', non vengono unificati i requisiti di partecipazione e tutta la disciplina (ad esempio le soglie) tra appalti di servizi, comunemente intesi, ed appalti di lavori riqualificati come 'servizi di costruzione'.</p>	

Servizi A e servizi B

Domande 4-5	Risposta sintetica
4 Ritenete opportuno riesaminare la distinzione tra servizi A e B?	Si.
5 Credete che le direttive sugli appalti pubblici debbano applicarsi a tutti i servizi, eventualmente sulla base di un regime ordinario più flessibile? In caso contrario, si prega di indicare per quale servizio (o per quali servizi) sarebbe necessario continuare a seguire il regime attualmente operativo per i servizi B, e per quali motivi.	No.
<p>E' opportuno ricondurre tutti i servizi alla disciplina ordinaria (eventualmente semplificata). Sarebbe anche necessario, nell'ambito delle categorie dell'allegato II B, individuare espressamente i servizi, che per loro natura, sono incompatibili con le procedure di aggiudicazione delle direttive (ad esempio, il patrocinio legale nell'ambito dei servizi legali). Infine, anche per i servizi soggetti alla disciplina derogatoria, sarebbe auspicabile dettagliare un nucleo di regole uniformi, volte ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e parità di trattamento.</p>	

Soglie

Domanda 6	Risposta sintetica
6 Sareste favorevoli a innalzare le soglie per l'applicazione delle direttive UE, nonostante le conseguenze, descritte in precedenza, che ciò comporterebbe a livello internazionale?	No, a meno di prevedere l'adozione di misure idonee ad assicurare comunque un adeguato grado di pubblicità.

L'elevazione delle soglie potrebbe ridurre le opportunità commerciali degli operatori economici comunitari. Questa fondamentale perplessità potrebbe essere superata prevedendo, accanto all'innalzamento delle soglie, formalità di pubblicazione semplificate (quali, indicazione dell'oggetto, importo e luogo di esecuzione) per gli appalti che, pur quanto di importo inferiore alle nuove soglie generano un interesse transfrontaliero. Occorrerebbe, dunque, definire queste sub-soglie e le formalità semplificate da porre in essere. Ciò consentirebbe agli operatori interessati di prendere cognizione dell'esistenza di opportunità commerciali nell'ambito dell'Unione per poi, nel caso di reale interesse, provvedere alla raccolta di ulteriori informazioni di dettaglio. Inoltre, il profilo committente non dovrebbe essere più previsto come una facoltà (per la riduzione dei termini di gara), bensì come un obbligo generalizzato.

Esclusioni

Domande 7-8	Risposta sintetica
7 Ritenete adeguate le attuali disposizioni sugli appalti esclusi?	Non adeguate.
Stimate opportuno riorganizzare la sezione pertinente o chiarire le singole esclusioni?	Si.
8 Ritenete necessario abolire, riconsiderare o aggiornare alcune esclusioni? In caso affermativo, quali? Che cosa proporreste?	Si.

Dovrebbe essere mantenuta l'esclusione delle fattispecie non propriamente qualificabili come contratti di appalto quali, ad esempio: (a) acquisto o la locazione, quali che siano le relative modalità finanziarie, di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni; (b) servizi d'arbitrato e di conciliazione; (c) contratti di lavoro. Si tratta di tipologie contrattuali che, pur rientranti nominativamente nella definizione comunitaria di contratto di appalto, se ne distinguono profondamente nei sistemi civilistici degli Stati membri.

Per quanto concerne le restanti ipotesi, non si hanno preclusioni alla riconduzione delle stesse alla disciplina ordinaria, con talune eccezioni quali ad esempio:

- a) contratti relativi ad'acquisto, sviluppo, produzione di programmi televisivi, in ragione del rilievo artistico e sociale degli stessi e della loro conseguente infungibilità (art. 16, lett. b, Direttiva 2004/18/CE, art. 19, lett. b, Codice),
- b) appalti aggiudicati per l'acquisto dell'acqua e per la fornitura di energia elettrica, in considerazione delle esigenze di approvvigionamento e monopolio naturale e delle peculiarità dei rispettivi mercati di riferimento.
- c) contratti pubblici aventi ad oggetto servizi finanziari in conformità a quanto previsto dal XVI considerando della Direttiva 2004/18/CE.

Per quanto concerne le concessioni di servizio, l'Autorità esprime parere pienamente favorevole all'introduzione di regole puntuali per il relativo affidamento, ritenendo insufficiente il mero richiamo ai principi generali.

1.3 Acquirenti pubblici

Appalto da parte di soggetti che appartengono alla sfera statale

Domanda 9	Risposta sintetica
<p>9 Ritenete adeguato l'approccio attualmente adottato per definire i committenti pubblici? In particolare, ritenete necessario chiarire e aggiornare il concetto di "organismo di diritto pubblico" sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia europea? In caso affermativo, che tipo di aggiornamento riterreste idoneo?</p>	<p>L'approccio adottato è adeguato, ma sarebbe opportuno riesaminare la nozione di organismo di diritto pubblico.</p>

L'approccio attualmente adottato per definire i committenti pubblici appare adeguato. Nella prassi le maggiori difficoltà si sono riscontrate in riferimento alla definizione del requisito dell'istituzione per il soddisfacimento di bisogni di carattere "non industriale né commerciale", che andrebbe puntualizzato. Inoltre, potrebbe essere utile chiarire quali forme di contribuzione rientrino nella nozione di finanziamento pubblico³. Infine, si potrebbe riconsiderare la nozione di ODP *in parte qua*, pur adottando misure atte ad evitare i rischi paventati nella giurisprudenza comunitaria⁴.

Imprese di servizio pubblico

Domanda 10	Risposta sintetica
<p>10 Ritenete che le norme dell'UE in materia di appalti pubblici in questi settori siano ancora necessarie? Motivate la vostra risposta.</p> <p>10.1 In caso affermativo: ritenete opportuno escludere alcuni settori attualmente rientranti nell'ambito di applicazione o, al contrario, credete che anche altri settori debbano essere assoggettati alle disposizioni in materia? Specificate quali settori devono rientrare nel campo di applicazione e motivate la vostra risposta.</p>	<p>Si, in mancanza di autorità alle quali affidare il controllo della trasparenza del mercato e del rispetto del principio di concorrenza in settori che si aprono progressivamente alla concorrenza (es. rifiuti, rete idrica, trasporti).</p>

Domanda 12	Risposta sintetica
<p>Si può presumere che il perseguimento di uno scopo di lucro o l'etica commerciale delle aziende private siano sufficienti a garantire appalti aggiudicati in maniera obiettiva ed equa da parte di tali soggetti (anche quando operano sulla base di diritti speciali o esclusivi)?</p>	<p>No.</p>

³ Cfr. Segnalazione AVCP del 26 gennaio 2011 "Attribuzione alle casse previdenziali privatizzate della qualifica di organismi di diritto pubblico".

⁴ Cfr. ad esempio CGE, 10 aprile 2008, causa C-393/06, Sez. Quarta, pres. K. Lenaerts, Avv. gen. D. Ruiz-Jarabo Colomer, parti Ing. Aigner / Fernwarme Wien GmbH.

Domanda 13	Risposta sintetica
<p>La vigente disposizione contenuta nell'articolo 30 della direttiva costituisce uno strumento efficace per adeguare l'ambito di applicazione della direttiva all'evoluzione dei modelli di normativa e concorrenza nell'ambito dei mercati pertinenti (nazionali e settoriali)?</p>	<p>Si.</p>

2 MIGLIORARE GLI STRUMENTI A DISPOSIZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI

Domanda 14	Risposta sintetica
<p>Ritenete adeguato l'attuale livello di dettaglio delle norme UE in materia di appalti pubblici? In caso contrario, i dettagli forniti sono troppi o troppo pochi?</p>	<p>In parte.</p>

Anche nei casi in cui definizioni più puntuali potrebbero essere auspicabili (organismo di diritto pubblico, regole comuni per gli appalti sotto soglia, definizione della cooperazione pubblico-pubblico), occorre bilanciare trasparenza e concorrenza in ambito UE con il rischio di iper-regolamentazione. Una lista di punti prioritari da affrontare potrebbe essere derivarsi dalla analisi delle tematiche che maggiormente ricorrono nel contenzioso nazionale e comunitario in materia di appalti .

2.1 Modernizzare le procedure

Procedure generali

Domanda 15	Risposta sintetica
<p>Ritenete che le procedure fissate nelle direttive vigenti consentano alle amministrazioni aggiudicatrici di ottenere i migliori risultati in materia di appalti? In caso contrario, come è possibile migliorare le procedure per alleviare gli oneri amministrativi/ridurre i costi delle operazioni e la durata delle procedure e garantire allo stesso tempo che le amministrazioni aggiudicatrici ottengano il miglior rapporto qualità/prezzo?</p>	<p>Soltanto in parte.</p>

L'articolazione e la varietà delle procedure di affidamento previste nelle direttive vigenti si ritengono solo parzialmente adeguate. Al riguardo, si formulano le seguenti osservazioni:

- (a) Occorre migliorare **l'utilizzo degli strumenti informatici**, anche ipotizzando la costituzione di una banca dati dei contratti di appalto comunitari attraverso la condivisione del patrimonio informativo delle autorità settoriali nazionali⁵.
- (b) E' necessario adottare con urgenza misure volte a facilitare la introduzione della graduale **obbligatorietà della procedura digitale** per l'indizione e la gestione delle procedure di gara, la stipula dei contratti ed il controllo sulla fase esecutiva.
- (c) Si ritiene opportuno stabilire l'obbligo di **pubblicazione integrale e piena dei documenti di gara sul profilo committente** delle stazioni appaltanti, attualmente prevista solo per ridurre i termini per la presentazione delle offerte e delle domande di partecipazione.
- (d) Particolare attenzione deve essere rivolta alle **centrali di committenza**, che utilizzano principalmente strumenti telematici per la centralizzazione degli acquisti emettono a disposizione degli enti le proprie piattaforme informatiche per lo svolgimento delle gare

Ulteriori e rilevanti criticità sono da imputarsi non alla natura delle procedure di affidamento, bensì al livello di efficienza e di competenza delle amministrazioni aggiudicatrici ed ai meccanismi di valutazione degli offerenti. Un passo nella direzione di un mercato degli appalti più trasparente ed efficiente può essere costituito dalla razionalizzazione delle funzioni amministrative delle stazioni appaltanti, pur nel rispetto dell'autonomia ad essi garantita. Tale risultato potrebbe essere conseguito attraverso una sorta di "qualificazione delle stazioni appaltanti", per certi versi analoga a quella richiesta per le imprese, in modo da consentire a quelle non dotate di mezzi e strutture adeguati di delegare le funzioni amministrative di committente ad altre amministrazioni meglio organizzate. Si tratta di un approccio più propriamente perseguibile dai singoli Stati membri; tuttavia, la Commissione potrebbe fornire indicazioni sulla opportunità di un maggior coordinamento dei centri di spesa nazionali, eventualmente anche nel contesto delle recenti iniziative in materia di disciplina di bilancio e nuova governance economica.

Domanda 17	Risposta sintetica
<p>Ritenete che le procedure e gli strumenti previsti dalla direttiva per soddisfare esigenze specifiche e favorire la partecipazione privata agli investimenti pubblici mediante partenariati pubblico-privato (ad esempio il sistema dinamico di acquisizione, dialogo competitivo, le aste elettroniche e i concorsi di progettazione) debbano essere conservati nella loro forma attuale, essere modificati (e in tal caso, in che modo) o essere aboliti?</p>	<p>Andrebbero modificati.</p>
<p>Per quanto, in teoria, il dialogo competitivo favorisca la collaborazione pubblico-privato, questa procedura ha costi elevati per le imprese e presenta difficoltà applicative per le amministrazioni. Peraltro, in base alla legislazione vigente, il dialogo competitivo non è ancora utilizzabile in Italia: manca, dunque, una concreta esperienza al riguardo. Maggiore impiego, seppur in misura ristretta, hanno avuto i concorsi di progettazione. Con riguardo alle restanti forme di PPP istituzionalizzato e contrattuale,</p>	

⁵ Un passo in questa direzione è senz'altro rappresentato, in Italia, dalla costituzione della banca dati nazionale dei contratti pubblici (articolo 62-bis della decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 182, aggiunto dal comma 1 dell'art. 44, decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235), creata al precipuo fine di favorire la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi ed assicurare l'efficacia, la trasparenza e il controllo in tempo reale dell'azione amministrativa per l'allocazione della spesa pubblica in lavori, servizi e forniture, anche al fine del rispetto della legalità e del corretto agire della pubblica amministrazione e prevenire fenomeni di corruzione.

occorre superare le incertezze nella definizione di tali forme di cooperazione enunciandone di alcuni elementi comuni.

Domanda 18	Risposta sintetica
<p>18 Sulla base dell'esperienza acquisita con la procedura accelerata nel 2009 e nel 2010, sareste favorevoli a generalizzare la possibilità di abbreviare i termini in determinate circostanze? Ritenete che ciò sarebbe possibile senza mettere a rischio la qualità delle offerte?</p>	<p>Non si dispone di una esperienza sufficiente sulla procedura accelerata a valutare adeguatamente questa possibilità.</p>
<p><i>Maggiore attività negoziale</i></p>	
Domande 19-20-21	Risposta sintetica
<p>19 Sareste favorevoli a consentire un maggior grado di negoziazione nelle procedure degli appalti pubblici e/o a generalizzare l'utilizzo della procedura negoziata previa pubblicazione?</p>	<p>Soltanto in parte.</p>
<p>20 Quanto alla seconda possibilità, ritenete che questa dovrebbe essere concessa per tutti i tipi di appalti/tutti i tipi di amministrazioni aggiudicatrici o soltanto a determinate condizioni?</p>	<p>Soltanto a determinate condizioni.</p>
<p>21 Siete d'accordo nel ritenere che l'uso generalizzato della procedura negoziata potrebbe comportare alcuni rischi di abusi/discriminazioni? Oltre alle garanzie già previste dalle direttive per la procedura negoziata, riterreste necessario aggiungere altri strumenti per tutelare i principi di trasparenza e di non-discriminazione così da compensare il più alto livello di discrezionalità? In caso affermativo, quali potrebbero essere questi strumenti supplementari di tutela</p>	<p>Si.</p>

La generalizzazione delle procedure negoziate con bando potrebbe consentire di valorizzare la contrattazione nell'ambito dell'affidamento di contratti complessi o di concessioni, nei quali si giustifica una fase di negoziazione con un numero ristretto di operatori economici. Alla maggiore flessibilità dovrebbe accompagnarsi una maggiore responsabilità della s.a. Inoltre, a garanzia della trasparenza della procedura occorrerebbe prevedere adeguati oneri di pubblicità (es. pubblicazione *on line* della lista degli operatori invitati alla negoziazione).

Per alcune tipologie di contratti complessi (PPP) potrebbe prevedersi una fase di negoziazione delle offerte all'interno di procedure aperte o ristrette, in modo da consentire alle amministrazioni di richiedere alle imprese miglioramenti dei progetti. Inoltre, occorre chiarire se e in che limiti sia possibile prevedere una fase di negoziazione limitata successiva all'aggiudicazione (ad esempio, per migliorare la "bancabilità" dei progetti).

Beni e servizi commerciali

Domanda 22

22 Ritenete opportuno prevedere procedure semplificate per l'acquisto di beni e servizi commerciali? In caso affermativo, quali forme di semplificazione proporreste?

Risposta sintetica

Si, nel rispetto del principio di parità di trattamento e concorrenza.

Selezione e aggiudicazione

Domanda 23

23 Sareste favorevoli ad un approccio più flessibile all'organizzazione e alla sequenza dell'esame dei criteri di selezione e di aggiudicazione, nell'ambito della procedura di appalto? In caso affermativo, ritenete possibile esaminare i criteri di aggiudicazione prima dei criteri di selezione?

Risposta sintetica

Soltanto per le procedure aperte qualora il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso e per beni e servizi commerciali.

Domanda 24

24 Pensate che potrebbe essere giustificato, in casi eccezionali, consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di tener conto di criteri legati all'offerente nella fase di aggiudicazione? In caso affermativo, in quali circostanze ciò sarebbe possibile e quali garanzie supplementari sarebbero necessarie secondo voi per garantire l'equità e l'obiettività della decisione di aggiudicazione in un sistema di questo tipo?

Risposta sintetica

Si.

E' opportuno consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di tener conto di criteri legati alle qualità soggettive dell'offerente (ad es. organizzazione) nelle ipotesi in cui tali qualità hanno una diretta attinenza alla buona riuscita dell'appalto. Ciò vale in particolar modo nel settore dei servizi: qualora l'offerta tecnica non consista in un progetto o in un prodotto, ma si sostanzia in una attività, la stessa dovrebbe poter essere valutata anche sulla base di criteri quali la pregressa esperienza e la professionalità in relazione all'oggetto dell'appalto, purché il peso concretamente attribuibile a tali elementi, in termini di punteggio, non assuma rilievo determinante .

Valutazione dei risultati passati

Domanda 25

25 Ritenete che la direttiva debba esplicitamente consentire la possibilità di tener conto delle esperienze maturate in precedenza con uno o più degli offerenti? In caso affermativo, quali garanzie si renderebbero necessarie per prevenire pratiche discriminatorie?

Risposta sintetica

Si.

Sarebbe auspicabile la valorizzazione di elementi collegati alla reputazione commerciale dell'impresa in virtù dell'esecuzione di precedenti commesse pubbliche. Per le medesime ragioni, si ritiene opportuno prevedere la possibilità di tenere conto delle esperienze maturate in passato da uno o più degli offerenti. L'utilizzo di criteri reputazionali nella valutazione dei concorrenti dovrebbe, inoltre, essere accompagnato da adeguate cautele al fine di non penalizzare le imprese prive di pregressa esperienza.

Strumenti specifici per i servizi di pubblica utilità

Domanda 26

26 Ritenete necessarie norme specifiche per gli appalti realizzati da gestori di servizi di pubblica utilità? Le diverse norme che si applicano ai gestori di servizi di pubblica utilità e alle imprese pubbliche tengono adeguatamente conto delle specifiche caratteristiche degli appalti di servizi di pubblica utilità?

Risposta sintetica

Si.

2.1 Strumenti specifici per amministrazioni aggiudicatrici più piccole

Domande 27-28

27 Ritenete che il regime integrale degli appalti pubblici sia adeguato o al contrario inadatto alle esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici più piccole? Motivate le vostre risposte.

Risposta sintetica

In parte.

28 In caso affermativo, sareste favorevoli ad un regime di appalti semplificato per le aggiudicazioni di appalti di valore relativamente ridotto da parte di amministrazioni aggiudicatrici locali e regionali? Secondo voi, quali dovrebbero essere le caratteristiche di un simile regime semplificato?

In alcuni casi.

La normativa ordinaria sugli appalti pubblici è complessa e spesso le stazioni appaltanti di minori dimensioni risultano prive dell'esperienza o delle competenze necessarie per interpretarla ed applicarla compiutamente. Pertanto, oltre a quanto già osservato in relazione alla qualificazione delle stazioni appaltanti (v. risposta al quesito n. 15), è necessario incentivare lo strumento delle centrali di committenza e potenziarlo mediante il ricorso più frequente alle cd. Stazioni Uniche appaltanti (SUA)⁶.

Appaiano auspicabili una maggiore standardizzazione della documentazione di gara (mediante l'elaborazione di linee guida e bandi tipo) ed il rafforzamento del supporto specialistico alle PA di minori dimensioni (anche mediante la creazione di enti *ad hoc*), nonché l'adozione di adeguati incentivi all'aggregazione della domanda, attraverso la previsione di meccanismi premianti per gli enti che aderiscono ad una centrale di committenza, eventualmente incentrati sull'investimento di parte dei risparmi di spesa conseguiti a fronte della razionalizzazione dei processi di approvvigionamento. A ciò si correla l'opposta possibilità di prevedere misure sanzionatorie nel caso si riscontrino maggiori costi legati alla mancata adesione ad una centrale di committenza⁷.

⁶ In senso linea con questo orientamento, nell'ambito del piano straordinario contro le mafie e la tracciabilità dei flussi finanziari, il legislatore italiano ha previsto la istituzione della la 'Stazione Unica Appaltante a livello regionale' (legge n. 136/2010, art. 13), sul modello delle centrali di committenza già previste dall'articolo 11 della direttiva 2004/18/CE (articolo 33 del Codice).

⁷ In Italia, mediante l'istituzione di CONSIP S.p.A., è stata impostata una strategia di risparmio della spesa pubblica per acquisti di servizi e forniture, basata sugli istituti delle convenzioni quadro e del market place, cui ancorare – rispettivamente – l'economicità della contrattazione e l'esplorazione dei prezzi di mercato. Il sistema delle convenzioni è regolato, in particolare, dall'art. 26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 s.m.i., dall'art. 58 della legge 23 dicembre 2000 n. 388, dal D.M. 24 febbraio 2000 e dal D.M. 2 maggio 2001 ed è preordinato "a realizzare economie di scala sui volumi di acquisto, ottimizzare la domanda, standardizzare i consumi, semplificare i processi di acquisto, migliorare i tempi di approvvigionamento e i livelli di servizio (...) conseguire risultati in termini di riduzione di spesa" (D.M. da ultimo citato). In breve, le convenzioni sono accordi, sulla base dei quali le imprese fornitrici - aggiudicatarie di gare indette da CONSIP su singole categorie merceologiche – si impegnano ad accettare (alle condizioni e ai prezzi stabiliti in gara ed in base agli standard di qualità previsti nei capitolati) ordinativi da parte delle pubbliche amministrazioni, fino al limite massimo previsto (c.d. "massimale"). Le convenzioni riguardano una spesa standard, cioè l'acquisto di beni e servizi di ampia diffusione all'interno della PA (computer, stampanti, gasolio per il riscaldamento degli edifici, buoni pasto, telefonia mobile e fissa ecc.). Nel ricorso al sistema delle convenzioni esiste, ad oggi, un doppio binario: da un lato,

Domanda 29	Risposta sintetica
<p>29 Ritenete che la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, alla luce delle spiegazioni fornite dalla comunicazione interpretativa della Commissione, offra sufficiente certezza giuridica per aggiudicare appalti di valore inferiore alle soglie previste dalle direttive? O ritenete invece necessario fornire ulteriori orientamenti, ad esempio in merito all'eventuale esistenza di un interesse transfrontaliero, o adottare altre iniziative a livello UE? Su quali punti ritenete che ciò sia pertinente o necessario?</p>	<p>Per dare concreta attuazione del principio di trasparenza, occorre chiarire, in linea generale o per singole fattispecie, se tale principio sia da rispettare ex ante (bandi o avvisi) o ex post (avvisi di post-informazione)⁸.</p>
<p>2.3 Cooperazione pubblico-pubblico</p>	
Domande 30-31-32	Risposta sintetica
<p>30 In considerazione di quanto sopra, ritenete utile adottare norme legislative a livello UE concernenti la portata e i criteri della cooperazione pubblico-pubblico?</p>	<p>Si.</p>
<p>31 Siete d'accordo nel ritenere necessaria l'elaborazione di un concetto dotato di alcuni criteri comuni per le forme di cooperazione pubblico-pubblico escluse? Quali sarebbero, a vostro parere, gli elementi importanti di tale concetto?</p>	<p>E' necessaria l'elaborazione di criteri comuni.</p>
<p>Le principali figure di riferimento in materia, quali gli affidamenti <i>in house</i> o le convenzioni tra enti pubblici per l'adempimento congiunto di una funzione pubblica, sono state oggetto di molte pronunce giurisprudenziali e, più di recente, anche di importanti pronunce dell'AVCP⁹, che testimoniano la necessità di norme legislative a livello UE in ordine alla portata ed a i criteri della cooperazione pubblico-pubblico.</p>	
<p>In relazione alla definizione degli elementi distintivi delle forme di cooperazione pubblico-pubblico escluse dall'applicazione delle direttive, si concorda con la necessità che la cooperazione rimanga puramente pubblica e che sia esclusa la partecipazione di capitale privato. Si concorda, altresì, circa l'esclusione da queste forme di cooperazione degli enti con vocazione commerciale, attivi nel mercato in diretta concorrenza con gli operatori privati rilevante Rileva, infatti, ai fini dell'esclusione della normativa sugli appalti pubblici, la presenza di un controllo interno o di obblighi reciproci eccedenti l'adempimento di una funzione a titolo oneroso¹⁰.</p>	

⁸ l'obbligo di utilizzare le convenzioni CONSIP per le amministrazioni statali centrali e periferiche (legge finanziaria per il 2007, art. 1, comma 449) per approvvigionarsi dei beni e servizi individuati con decreto del MEF; dall'altro, la facoltà, per le restanti amministrazioni pubbliche, di ricorrere anch'esse a dette convenzioni ovvero di utilizzarne i parametri di prezzo – qualità come limite massimo per l'acquisto in via diretta .

⁸ Proprio al fine di offrire una maggiore certezza giuridica, soprattutto alle pubbliche amministrazioni di minori dimensioni, l'AVCP ha recentemente adottato la determinazione n. 2/2011 contenete "Indicazioni operative inerenti la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara nei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, con particolare riferimento all'ipotesi di cui all'articolo 122, comma 7-bis del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163".

⁹ Sul punto si segnalano i seguenti atti AVCP: determinazione 7/2010;deliberazione n. 2/2010).

¹⁰ Nelle sue determinazioni, questa Autorità ha sottolineato che gli accordi di cooperazione tra pubbliche amministrazioni, che esulano dall'applicazione della disciplina degli appalti pubblici, devono implicare l'assenza di corrispettivo, con eventuale corresponsione solo delle spese (determinazione n. 7/2010). Tutti gli enti coinvolti, infine, devono avere un ruolo attivo con compiti e responsabilità da risultato e, al fine di individuare la natura pubblica della cooperazione, adeguato rilievo deve essere fornito alla motivazione addotta dagli enti.

Domanda 33	Risposta sintetica
33 Ritenete opportuno che le norme UE regolino anche i trasferimenti di competenze? Motivate la vostra risposta.	No, in quanto non si tratta di appalti, bensì di delegazione di funzioni tra amministrazioni pubbliche
2.4 Strumenti adeguati per l'aggregazione della domanda e gli appalti comuni	
Domande 34-35-36-37	Risposta sintetica
34 In generale siete favorevoli ad una più forte aggregazione della domanda e ad un maggiore ricorso agli appalti comuni? Secondo voi, quali sono i benefici e gli svantaggi?	Si.
35 A vostro avviso, ci sono ostacoli che impediscono che l'aggregazione della domanda e gli appalti comuni possano effettuarsi in maniera efficiente? Ritenete che gli strumenti previsti da queste direttive per aggregare la domanda (centrali di committenza, contratti quadro) siano efficaci e sufficienti? In caso contrario, come si dovrebbero modificare tali strumenti? Quali altri strumenti o disposizioni sarebbero necessari secondo voi?	No.
36 Ritenete che una più forte aggregazione della domanda e un maggiore ricorso agli appalti comuni potrebbero comportare rischi in termini di limitazioni della concorrenza e di ostacoli all'accesso delle PMI agli appalti pubblici? In caso affermativo, come sarebbe possibile ridurre i rischi?	In parte.
37 Ritenete che gli appalti pubblici comuni sarebbero più adatti per alcune specifiche categorie di prodotti? In caso affermativo, specificate alcune di queste categorie e motivate la vostra risposta	Beni strumentali.
<p>Si esprime parere favorevole ad una maggiore aggregazione della domanda e ad un maggior ricorso ad appalti comuni attraverso la valorizzazione di figure come le centrali di committenza e le Stazioni Uniche Appaltanti (v. 27-28). Non si ravvisano, al riguardo, gravi ostacoli che impediscano l'aggregazione della domanda. In merito al rischio di limitazione della concorrenza per le PMI, si ritiene che la soluzione vada ravvisata in adeguate modalità di formulazione dei bandi e di svolgimento delle gare che garantiscano la partecipazione a questa tipologia di operatori economici. La centralizzazione della committenza può essere una soluzione particolarmente conveniente per l'acquisizione di beni strumentali. Tuttavia, atteso che la questione riguarda prevalentemente l'organizzazione interna degli Stati, non si ritiene auspicabile che il legislatore europeo intervenga con disposizioni vincolanti.</p>	

Domanda 38	Risposta sintetica
<p>38 Ritenete che esistano problemi specifici per gli appalti comuni transfrontalieri (ad esempio in termini di legislazione applicabile e procedure di ricorso)? In particolare, ritenete che il diritto nazionale del vostro Paese consentirebbe di assoggettare un'amministrazione aggiudicatrice ad una procedura di ricorso in un altro Stato Membro?</p>	<p>Si.</p>
<p>Si pongono problemi di individuazione della normativa applicabile che spesso vengono affrontati con l'adozione di protocolli o convenzioni bilaterali, relative allo specifico affidamento. Si segnala, tuttavia, che nell'attuale fase di programmazione dei fondi comunitari, il Regolamento n. 1082/2006 ha previsto la possibilità di costituire gruppi europei di cooperazione territoriale, quali strutture transfrontaliere di cooperazione tra soggetti pubblici, dotate di personalità giuridica di diritto comunitario e soggette al diritto nazionale dello stato in cui hanno sede. Tali forme di cooperazione potrebbero essere utilizzate per elaborare strategie di integrazione dei mercati transfrontalieri degli appalti, come auspicato dalla Commissione nel Libro Verde.</p>	
<p>2.5 Affrontare i problemi relativi all'esecuzione dell'appalto</p>	
<p><i>Modifiche sostanziali</i></p>	
Domanda 39	Risposta sintetica
<p>39 Ritenete opportuno che la direttiva sugli appalti regoli la questione delle modifiche sostanziali di un appalto mentre questo è ancora in vigore? In caso affermativo, quali elementi chiarificatori proporreste?</p>	<p>Si.</p>
Domanda 40	Risposta sintetica
<p>40 Qualora si renda necessario organizzare una nuova procedura competitiva in seguito alla modifica di una o più condizioni essenziali, ritereste giustificata l'applicazione di una procedura più flessibile? Che tipo di procedura proporreste?</p>	<p>Si, si ritiene giustificato il ricorso ad una procedura negoziata.</p>
<p><i>Modifiche concernenti il contraente e la risoluzione dell'appalto</i></p>	
Domanda 42	Risposta sintetica
<p>42 Siete d'accordo nel ritenere che le direttive UE sugli appalti pubblici debbano imporre agli Stati membri di prevedere, nell'ambito della legislazione nazionale, il diritto di risoluzione degli appalti che siano stati aggiudicati in violazione della legislazione sugli appalti pubblici?</p>	<p>Si.</p>
<p>La proposta è da coordinare con la Direttiva 2007/66/CE, la quale prevede espressamente la nullità del contratto stipulato in violazione della normativa sui contratti pubblici.</p>	

Domanda 43	Risposta sintetica
43 Ritenete che alcuni aspetti dell'esecuzione dell'appalto debbano essere disciplinati a livello UE? Quali?	Potrebbe essere opportuno disciplinare, a livello europeo, le modifiche sostanziali in corso di esecuzione (v. domanda 39).

3 UN MERCATO EUROPEO DEGLI APPALTI PIÙ ACCESSIBILE

Domanda 45	Risposta sintetica
45 Ritenete che le direttive vigenti consentano agli operatori economici di avvalersi appieno delle opportunità di appalto nel mercato interno? In caso contrario, quali disposizioni non ritenete adeguate alle esigenze degli operatori economici e per quali motivi?	Solo in parte.

Le norme delle Direttive concernenti i requisiti di partecipazione comportano oneri amministrativi gravosi per gli operatori economici e, in particolare, per le PMI. L'introduzione di strumenti semplificatori potrebbe essere utile alla diminuzione di tali oneri. Ad esempio, potrebbe essere utilizzato lo strumento della cd. **white list**, lista di operatori "certificati" alle quali le PA possono attingere con procedure semplificate, salva l'attestazione dei requisiti a valle della gara. Per garantire un'adeguata imparzialità, tali liste dovrebbero essere gestite da organismi *super partes* ed indipendenti. Resta fermo quanto già osservato sulla necessità di abbandonare i documenti cartacei a favore di una completa digitalizzazione della gestione dell'appalto. Inoltre, sempre con riguardo alla qualificazione, si potrebbe valutare l'opportunità di adottare modelli standard di domande di partecipazione o di offerta, anche al fine di diminuire il forte contenzioso al riguardo.

3.1 Migliorare l'accesso delle PMI e delle imprese in fase di avviamento (start-up)

Riduzione degli oneri amministrativi nella fase di selezione – Altri suggerimenti

Domanda 46	Risposta sintetica
46 Ritenete che le norme e la politica dell'UE in materia di appalti pubblici siano già sufficientemente attente alle necessità delle PMI? O in alternativa, ritenete che sia necessario rivedere alcune norme della direttiva o introdurre misure supplementari per favorire la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici? Motivate la vostra scelta.	Si.

Lo *Small Business Act*, il Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici e il *Single market act*, individuano strumenti sufficientemente adeguati per facilitare l'accesso delle PMI al mercato degli appalti che dovrebbero essere maggiormente utilizzati dagli Stati Membri. Non si ritiene che l'introduzione di una quota di riserva obbligatoria dei subappalti in favore delle PMI rappresenti uno strumento adeguato. Sarebbe opportuna, invece, l'introduzione di meccanismi di trasparenza (come la rotazione dei fornitori), nonché la previsione dell'obbligo, ove possibile, di suddividere l'appalto in lotti.

Domanda 47	Risposta sintetica
<p>47 Siete del parere che alcune misure previste dal Codice di buone pratiche debbano diventare obbligatorie per le amministrazioni aggiudicatrici, come la suddivisione in lotti (soggetta ad alcune indicazioni)?</p>	<p>Si.</p>
Domanda 48	Risposta sintetica
<p>48 Ritenete che le norme concernenti la scelta dell'offerente comportino oneri amministrativi sproporzionati per le PMI? In caso affermativo, come si potrebbero alleggerire le norme senza mettere a rischio le garanzie di trasparenza, non discriminazione ed esecuzione degli appalti di elevata qualità?</p>	<p>Si. Le norme potrebbero essere alleggerite mediante un sistema comune europeo di prequalificazione.</p>
Domanda 49	Risposta sintetica
<p>49 Sareste favorevoli ad una soluzione che richieda la presentazione e la verifica di prove soltanto per i candidati preselezionati/l'aggiudicatario?</p>	<p>Si.</p>
<p>A patto di un forte inasprimento delle sanzioni in caso di presentazione di false attestazioni e conservando un autonomo potere di verifica da parte delle stazioni appaltanti nell'arco di tutta la procedura di gara da attivare su base facoltativa.</p>	
Domanda 50	Risposta sintetica
<p>50 Ritenete che l'autocertificazione sia uno strumento adeguato per alleggerire gli oneri amministrativi in relazione alle prove richieste per i criteri di selezione o che non siano sufficientemente attendibili per sostituire i certificati? In quali ambiti potrebbe essere utile l'autocertificazione (soprattutto per i fatti che rientrano nel raggio d'azione dell'impresa stessa) e in quali casi invece non sarebbero utili?</p>	<p>Solo in parte. Più utile una anagrafe centralizzata.</p>
<p>Il metodo della autocertificazione (ampiamente utilizzato in Italia) sembra obsoleto a confronto degli strumenti informativi di attestazione e di verifica, che potrebbe consentire una verifica in tempo reale delle informazioni relative al possesso dei requisiti di ordine generale, tecnico ed economico mediante accesso ad un unico sistema secondo modalità che consentono di tracciare le verifiche effettuate. Ciò impone la creazione di una anagrafe unica ed informatizzata dei contratti pubblici che permetta un dialogo in tempo reale tra le diverse banche dati pubbliche e che sia gestita da un soggetto terzo in grado di controllare la reale sussistenza dei requisiti dichiarati in tempi rapidi e certi.</p>	

Domanda 51	Risposta sintetica
<p>51 Siete d'accordo nel ritenere che requisiti di fatturato eccessivamente rigorosi tesi a dimostrare la capacità finanziaria possano rappresentare un problema per le PMI? Ritenete che la normativa UE debba fissare un rapporto massimo per garantire la proporzionalità dei criteri di selezione (ad esempio: il fatturato richiesto non può superare un certo multiplo del valore dell'appalto)? Avete altri strumenti da proporre per garantire che i criteri di selezione siano proporzionati al valore e all'oggetto dell'appalto?</p>	<p>Si.</p>
<p>Requisiti di fatturato eccessivamente rigorosi possono limitare, di fatto, la partecipazione delle PMI al mercato degli appalti pubblici e, pertanto, il regime concorrenziale del sistema. L'art. 44 par. 2 della Direttiva 2004/18/CE stabilisce che i livelli minimi di capacità richiesta devono essere connessi e proporzionati all'oggetto dell'appalto. Stesso principio viene affermato anche nel sistema italiano ove, seppur le stazioni appaltanti possono fissare discrezionalmente i requisiti di partecipazione, anche superiori rispetto a quelli previsti dalla legge, tuttavia, detti requisiti non devono essere manifestamente irragionevoli, irrazionali, sproporzionati, illogici, nonché lesivi della concorrenza. Sarebbe auspicabile fissare un rapporto di massimo tra fatturato richiesto e valore dell'appalto a livello europeo.</p>	
Domanda 52	Risposta sintetica
<p>52 Quali sono i vantaggi e gli svantaggi di un'opzione che preveda che gli Stati membri abbiano la facoltà di consentire o di richiedere alle rispettive amministrazioni aggiudicatrici di obbligare l'aggiudicatario dell'appalto a subappaltare a terzi una certa quota dell'appalto principale?</p>	
<p>Un'opzione che preveda che gli Stati membri abbiano la facoltà di consentire o di richiedere alle rispettive amministrazioni aggiudicatrici di obbligare l'aggiudicatario di subappaltare a terzi, da un lato, potrebbe garantire la partecipazione di più operatori economici all'esecuzione del contratto e, quindi, favorire una maggiore apertura del mercato degli appalti pubblici, ma, dall'altro, potrebbe favorire l'insorgenza di fenomeni anti-concorrenziali.</p>	
3.2 Garantire una concorrenza equa ed effettiva	
Domanda 53	Risposta sintetica
<p>53 Siete d'accordo nel ritenere che gli appalti pubblici possano esercitare una notevole influenza sulle strutture del mercato e che i committenti, ove possibile, debbano adeguare le proprie strategie di appalto per contrastare strutture anticoncorrenziali del mercato?</p>	<p>Si.</p>

Domanda 54	Risposta sintetica
<p>54 Ritenete che la politica e le norme UE in materia di appalti pubblici debbano prevedere strumenti (facoltativi) per incoraggiare simili strategie di appalto che favoriscano la concorrenza? In caso affermativo, quali strumenti proponete?</p>	<p>Si.</p>
<p>Come rilevato anche dall'Autorità, nell' Atto di Segnalazione al Governo del 16.6.2010 "Proposte di modifiche normative per incrementare la concorrenza nel settore dei contratti pubblici", in Italia, le gare d'appalto in regime di concorrenza allocano un significativo ammontare di risorse. Dalla rilevanza delle risorse allocate, emerge il potenziale degli appalti pubblici quale strumento di notevole influenza sulle strutture di mercato. Sarebbe opportuno prevedere strumenti che favoriscano l'adozione, da parte dei committenti, di strategie volte ad assicurare un'efficiente concorrenza nei mercati degli appalti, contrastando le strutture anticoncorrenziali eventualmente presenti. Ad esempio, si potrebbero prevedere meccanismi premianti in favore di quei committenti che dividano gli appalti in lotti quando non provochino un artificioso frazionamento del contratto. Peraltro, l'adozione di strategie anti-concorrenziali presuppone il possesso di capacità di cui non tutte le amministrazioni aggiudicatrici sono dotate. In tal senso, potrebbe essere opportuna la previsione di una sorta di "qualificazione delle stazioni appaltanti", di un sistema cioè che imponga l'obbligo per tutte le stazioni appaltanti di identificarsi come tali attraverso l'iscrizione obbligatoria in una apposita "anagrafe", pena l'impossibilità di operare sul mercato dei contratti pubblici. Le stazioni appaltanti non strutturate potrebbero delegare le funzioni amministrative di committente ad amministrazioni più organizzate.</p>	
Domande 55-56	Risposta sintetica
<p>55 Nell'attuale contesto, ritenete necessari iniziative o strumenti più specifici per incoraggiare la partecipazione degli offerenti di altri Stati membri? In caso affermativo specificare quali.</p>	<p>Si.</p>
<p>56 Ritenete necessario migliorare il reciproco riconoscimento dei certificati? Sareste favorevoli alla creazione di un sistema di prequalificazione su scala europea?</p>	<p>Si.</p>
Domanda 57	Risposta sintetica
<p>57 Come proponete di affrontare la questione delle barriere linguistiche? Siete del parere che le amministrazioni aggiudicatrici debbano essere obbligate a redigere le specifiche dell'offerta, per appalti di valore elevato, in una seconda lingua o ad accettare offerte in lingue straniere?</p>	<p>No.</p>
<p>La previsione di un obbligo in capo alle amministrazioni aggiudicatrici, anche se limitato agli appalti di importo più elevato, di tradurre le specifiche tecniche in una seconda lingua o di accettare offerte in lingua straniera avrebbe l'effetto di determinare un incremento dei costi in capo all'amministrazione aggiudicatrice. Viceversa, l'utilizzo di un sistema di traduzione automatica - almeno per le informazioni più importanti - sarebbe più idoneo a favorire la partecipazione transfrontaliera.</p>	

Domanda 58	Risposta sintetica
<p>58 Quali strumenti potrebbero istituire le norme in materia di appalti pubblici per contrastare l'affermarsi di fornitori dominanti? Come si potrebbero tutelare maggiormente le amministrazioni aggiudicatrici al potere dei fornitori dominanti?</p>	<p>Si potrebbe stabilire un prezzo massimo di riserva, oltre il quale l'appalto non viene aggiudicato.</p>
<p>Per contrastare l'affermarsi di fornitori dominanti si potrebbe definire un prezzo massimo di riserva, oltre al quale l'appalto non venga aggiudicato, oppure con la previsione della possibilità di ammettere la procedura quando la fase di selezione venga superata da un solo offerente</p>	
<p><i>Prevenire comportamenti anticoncorrenziali</i></p>	
Domanda 59	Risposta sintetica
<p>59 Ritenete che nelle norme UE in materia di appalti sarebbe necessario introdurre maggiori garanzie per tutelarsi da comportamenti anticoncorrenziali nelle procedure di appalto? In caso affermativo, quali nuovi strumenti/disposizioni proporreste?</p>	<p>Si potrebbe prevedere l'obbligo di inserire nei bandi di gara il divieto all'impresa aggiudicataria di subappaltare ad operatori che abbiano partecipato alla medesima procedura di gara, sia individualmente sia in forma associata.</p>
<p>3.3 Appalto nel caso di concorrenza inesistente/diritti esclusivi</p>	
Domande 60-61	Risposta sintetica
<p>60 Secondo voi, l'attribuzione di diritti esclusivi mette a rischio la concorrenza equa nei mercati degli appalti?</p>	<p>Si.</p>
<p>61 In caso affermativo quali strumenti proporreste per ridurre tali rischi/garantire la concorrenza equa? Ritenete che le norme UE in materia di appalti debbano consentire l'aggiudicazione di appalti senza una procedura di appalto sulla base di diritti esclusivi soltanto a condizione che il diritto esclusivo in questione sia stato attribuito nell'ambito di una procedura trasparente e competitiva</p>	<p>Si potrebbe subordinare la possibilità di aggiudicare appalti in favore di soggetti titolari di diritti esclusivi alla condizione che tali diritti siano compatibili con i principi del Trattato e, segnatamente, che siano attribuiti all'esito di una procedura competitiva.</p>

4 USO STRATEGICO DEGLI APPALTI PUBBLICI IN RISPOSTA ALLE NUOVE SFIDE

4.1 Come acquistare per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020

Descrivere l'oggetto dell'appalto e le specifiche tecniche

Domanda 62

Risposta sintetica

62 Ritenete che le norme sulle specifiche tecniche consentano in misura sufficiente di introdurre considerazioni correlate ad altri obiettivi politici?

Si.

Domanda 63

Risposta sintetica

63 Siete d'accordo nel ritenere che la possibilità di definire specifiche tecniche in termini di prestazioni o di requisiti funzionali potrebbe consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare meglio le proprie esigenze politiche rispetto ad una definizione basata su rigorosi e dettagliati requisiti tecnici? In caso affermativo, sareste favorevoli a rendere obbligatori i requisiti funzionali o quelli basati sulla prestazione a determinate condizioni?

Si.

Il miglior soddisfacimento delle esigenze di un'amministrazione aggiudicatrice si raggiunge optando per una descrizione delle specifiche tecniche in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che dovrebbe essere resa obbligatoria. Ciò renderebbe più agevole, una descrizione imparziale e non discriminatoria dell'oggetto dell'appalto, laddove determinate caratteristiche tecniche potrebbero, in sostanza, individuare un determinato prodotto riconducibile ad un determinato marchio.

Domanda 64

Risposta sintetica

64 Ad esempio, ritenete che le amministrazioni aggiudicatrici sfruttino abbastanza le opportunità offerte dall'articolo 23 della direttiva 2004/18/CE concernente i criteri di accessibilità¹¹ per i portatori di handicap o una progettazione adeguata per tutti gli utenti? In caso contrario, che cosa sarebbe necessario fare?

Si.

In Italia l'accessibilità per i portatori di handicap agli edifici pubblici è assicurata da specifici obblighi di legge (d.P.R. 24.7.1996 n. 503). Inoltre sono state introdotte norme per l'accessibilità a luoghi di interesse culturale (Decreto Ministero beni e attività culturali 28.3.2008). Tali garanzie potrebbero essere previste anche a livello comunitario.

¹¹ Accessibilità in questo contesto significa accessibilità di persone con limitazioni funzionali (disabilità).

Domanda 65	Risposta sintetica
<p>65 Ritenete che alcune delle procedure previste dalle direttive vigenti (come il dialogo competitivo, i concorsi di progettazione) siano particolarmente adatte per tener conto delle politiche ambientali e sociali, e in materia di accessibilità e innovazione?</p>	<p>I concorsi di progettazione potrebbero stimolare le soluzioni tecniche più innovative presenti sul mercato attraverso procedure di gara che favoriscano la concorrenza tra i diversi operatori presenti nel settore della progettazione.</p>
Domanda 66	Risposta sintetica
<p>66 Quali modifiche proporreste di apportare alle procedure previste dalle direttive vigenti per tenere conto nel modo più completo possibile dei suddetti obiettivi politici, salvaguardando al contempo il rispetto dei principi di non discriminazione e trasparenza e garantendo condizioni di parità alle imprese europee? L'impiego di tecnologie innovative dell'informazione e della comunicazione potrebbe aiutare i committenti a realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020?</p>	
<p>Si ritiene che gli obiettivi politici, ambientali e sociali dovrebbero essere considerati nella fase della programmazione (possibilmente di natura pluriennale), a monte della procedura di aggiudicazione, in vista della definizione dell'oggetto del contratto e delle specifiche tecniche, valutando l'impatto dell'intervento sotto specifici aspetti (incremento dei livelli di occupazione, tutela ambientale, risparmio energetico, impiego disabili, ecc.). L'impiego di tecnologie innovative dell'informazione e della comunicazione può avere un impatto determinante per alleggerire gli oneri procedurali e consentire ai committenti di concentrare risorse e competenze in tale fase strategica.</p>	
Domanda 67	Risposta sintetica
<p>67 Ci sono casi in cui una limitazione ai soli fornitori locali o regionali potrebbe essere giustificata da motivi legittimi e obiettivi che non siano basati su considerazioni puramente economiche?</p>	<p>Si, in alcuni casi specifici.</p>
<p>Ad esempio, nel caso di affidamento di servizi finalizzati all'inclusione sociale, alla cura ed all'assistenza di disabili, di anziani e in genere di persone socialmente deboli. In questi casi, la limitazione della partecipazione alla gara ai "fornitori" locali potrebbe essere giustificata dal fatto che spesso si tratta di cooperative sociali o di organismi che si avvalgono delle prestazioni di volontari, il che consente un notevole risparmio alla stazione appaltante.</p>	
Domanda 68	Risposta sintetica
<p>68 Ritenete che se si consentisse l'impiego della procedura negoziata previa pubblicazione come procedura standard sarebbe più facile tener conto di considerazioni politiche, come quelle di carattere ambientale, sociale, innovativo, ecc.? O il rischio di discriminazione e restrizione della concorrenza</p>	<p>Soltanto in parte.</p>

sarebbe invece troppo alto?

Non si ritiene che l'impiego della procedura negoziata previa pubblicazione agevolerebbe la possibilità di tener conto di considerazioni di carattere ambientale, sociale ed innovativo, a fronte di un serio rischio di discriminazione e restrizione della concorrenza. Tuttavia, non si ignorano i vantaggi astrattamente conseguibili mediante un'applicazione più ampia di procedure più flessibili, come la procedura negoziata con bando: quest'ultima, però, non andrebbe generalizzata, bensì ammessa in relazione a contratti complessi, come ipotesi alternativa al dialogo competitivo. Tale possibilità dovrebbe essere accompagnata da una maggiore valorizzazione del ruolo delle amministrazioni nella contrattazione e, segnatamente, delle figure dirigenziali e del responsabile del procedimento; tali soggetti potrebbero divenire soggetti attivi del processo di acquisizione di beni e servizi, con conseguente valorizzazione della maggiore autonomia gestionale e responsabilità ad essi riconosciuta dal diritto nazionale. La procedura che appare più promettente, in termini di vantaggi conseguibili, è quella ristretta, che andrebbe rafforzata con la possibilità di utilizzo di criteri reputazionali. Sul piano nazionale, la disciplina italiana andrebbe emendata consentendo l'utilizzo della cd. "forcella", previsto dalle direttive comunitarie ma escluso dal Codice dei contratti.

Imporre criteri di selezione più pertinenti

Domanda 69

69 Quali potrebbero essere a vostro avviso utili esempi di competenza tecnica o altri criteri di selezione tesi a favorire la realizzazione di obiettivi come la protezione dell'ambiente, la promozione dell'inclusione sociale, il miglioramento dell'accessibilità dei disabili e il sostegno all'innovazione?

Risposta sintetica

Criteri del "contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto" e della promozione della piena integrazione e della partecipazione dei gruppi svantaggiati.

Impiego di criteri di aggiudicazione più adatti

Domanda 70

70 Il criterio dell'offerta più vantaggiosa sembra il più adatto a realizzare altri obiettivi strategici. Ritenete che, per tener conto nel modo migliore di tali obiettivi, sarebbe utile modificare le norme vigenti (per alcuni tipi di appalti/alcuni settori specifici/in determinate circostanze):

70.1.1 per eliminare il criterio basato unicamente sul prezzo più basso;

70.1.2 per limitare l'applicazione del criterio del prezzo o l'importanza che le amministrazioni aggiudicatrici possono attribuire al prezzo;

70.1.3 per introdurre una terza possibilità tra i criteri di aggiudicazione oltre al prezzo più basso e all'offerta economicamente più vantaggiosa? In caso affermativo, quale criterio alternativo proporreste per

Risposta sintetica

realizzare altri obiettivi strategici con maggiore efficacia e per garantire condizioni paritarie e pari condizioni di concorrenza tra le imprese europee?

Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa è, in astratto, il più adatto alla realizzazione di obiettivi strategici. L'applicazione di tale criterio non esclude, tuttavia, la necessità di considerare detti obiettivi prioritariamente in fase di definizione dell'oggetto del contratto e delle specifiche tecniche, nonché, per determinati appalti, in fase di esecuzione del contratto. Ciò, in quanto l'eventuale attribuzione di un punteggio ad aspetti non direttamente connessi all'oggetto dell'appalto potrebbe rendere difficilmente comparabili le offerte presentate e traslare sull'operatore privato parte delle responsabilità della programmazione degli acquisti, che incombono sul committente pubblico. Non si ritiene che vada eliminato il criterio del prezzo più basso, da applicare qualora l'appalto abbia ad oggetto beni standardizzati e strumentali, soprattutto nell'ambito di procedure elettroniche di acquisto.

Peraltro, si segnala che, in Italia, ai sensi dell'art. 2 comma 2 del Codice, il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti stabiliti nel Codice stesso e dalla normativa vigente, a criteri ispirati ad esigenze ambientali e sociali. Con riferimento alle possibili modifiche della normativa vigente, volte a favorire la realizzazione degli obiettivi in questione, si segnala che, in Italia, conformemente alle disposizioni comunitarie, il Piano di Azione per la Sostenibilità Ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN - GPP) ha stabilito la soglia del 50% di appalti pubblici con i criteri ambientali minimi fissati dal PAN stesso. Tali criteri consistono in una serie di indicazioni generali (quale quello di aggiudicare l'appalto secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa), prescrizioni di carattere tecnico, nonché criteri base da utilizzare nel caso in cui l'aggiudicazione dell'appalto avvenga secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tuttavia, non essendo obbligatori i criteri ambientali minimi, la soglia stabilita dal PAN non è stata raggiunta. Conseguentemente, al fine di favorire la realizzazione delle esigenze ambientali (ma anche di quelle sociali), potrebbe essere utile una modifica delle norme vigenti nel senso di stabilire l'obbligatorietà dell'utilizzazione dei criteri ambientali minimi nell'aggiudicazione degli appalti.

Domanda 72

72 Ritenete che la possibilità di includere criteri ambientali o sociali nella fase di aggiudicazione sia compresa e sfruttata? Pensate che la direttiva debba definirla con maggiore chiarezza?

Risposta sintetica

Si.

La possibilità di includere criteri ambientali e sociali tra i criteri di aggiudicazione può essere puntualizzata, ma si ritengono sostanzialmente adeguate le disposizioni sul punto. .

Domanda 73

73 A parer vostro dovrebbe essere obbligatorio tener conto dei costi del ciclo di vita al momento di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, soprattutto nel caso dei grandi progetti? In caso affermativo, ritenete necessario/opportuno che i servizi della Commissione elaborino una metodologia per determinare i costi del ciclo di vita?

Risposta sintetica

Si.

Si potrebbe introdurre l'obbligo di ponderare l'offerta economicamente più vantaggiosa con il ciclo di vita del prodotto. A tal fine, sarebbe necessaria l'elaborazione di una

metodologia per determinare i costi in questione, come previsto nella Direttiva 2009/33/CE del 23 aprile 2009, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada.

Domanda 74	Risposta sintetica
<p>74 Le clausole sull'esecuzione dell'appalto costituiscono la fase più adeguata della procedura nella quale includere considerazioni sociali concernenti l'occupazione e le condizioni di lavoro dei lavoratori impegnati nell'esecuzione dell'appalto. Siete d'accordo? In caso contrario, suggerite l'alternativa migliore.</p>	<p>Si.</p>
<p>Si concorda, purché dette clausole siano compatibili con i principi comunitari.. A questo riguardo, il legislatore italiano (articolo 69, comma 3, del Codice) ha previsto la possibilità per le stazioni appaltanti di richiedere all'AVCP un parere non obbligatorio né vincolante sulla legittimità delle clausole del bando contemplanti "<i>particolari condizioni di esecuzione del contratto</i>". L'AVCP svolge, quindi, un'attività di indirizzo <i>case by case</i> sulla corretta applicabilità delle clausole sociali. Lo strumento della consultazione preventiva può favorire un maggiore ricorso alla previsione di clausole sociali ed un'applicazione uniforme delle stesse, con enucleazione dei limiti e delle condizioni di compatibilità.</p>	
Domanda 75	Risposta sintetica
<p>75 Che tipo di clausole sull'esecuzione dell'appalto sarebbero particolarmente adeguate, a vostro parere, per tener conto di considerazioni sociali, ambientali e di efficienza energetica?</p>	
<p>In linea generale, affinché le clausole sociali non diventino discriminatorie, occorre un'attenta valutazione della congruità dei costi unitari che concorrono ad individuare l'importo a base d'appalto, che non può risultare alterata dalla presenza della finalità relativa al perseguimento degli obiettivi sociali e/o ambientali. Questi ultimi, infatti, riguardano unicamente le modalità di esecuzione del contratto e non il risultato delle attività - oggetto del contratto - che, in ogni caso, deve essere garantito sia sotto il profilo del risultato della prestazione sia sotto quello della sua economicità.</p>	
<i>Verifica dei requisiti</i>	
Domanda 76	Risposta sintetica
<p>76 Ritenete che alcune clausole generali sull'esecuzione dell'appalto, in particolare quelle concernenti l'occupazione e le condizioni di lavoro dei lavoratori impegnati nell'esecuzione dell'appalto, dovrebbero già essere specificate a livello UE?</p>	<p>Si, ferma restando la possibilità di verifiche puntuali.</p>

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

Domanda 77

77 Ritenete che il vigente quadro UE sugli appalti pubblici debba prevedere soluzioni specifiche per affrontare la questione della verifica dei requisiti lungo la catena dell'approvvigionamento? In caso affermativo, quali soluzioni proporreste per affrontare la questione?

Risposta sintetica

Istituzione di enti di certificazione operanti in ambito sociale ed ambientale. Potrebbe porsi la questione del "livello" (nazionale o comunitario) al quale istituire tali enti al fine di evitare il rischio di standard multipli.

Domanda 78

78 Qual è il modo migliore per aiutare le amministrazioni aggiudicatrici a verificare i requisiti? Lo sviluppo di documentazione e regimi di valutazione di conformità "standardizzati", nonché di etichettature favorirebbe il loro lavoro? Se un tale approccio venisse adottato, cosa occorrerebbe fare per limitare gli oneri amministrativi?

Risposta sintetica

Lo sviluppo di documentazione, etichettature e regimi di valutazione di conformità "standardizzati".

Domanda 79

79 Alcune delle parti in causa propongono un'applicazione meno rigida o addirittura l'abbandono della condizione per cui i requisiti imposti dall'amministrazione aggiudicatrice devono essere collegati all'oggetto dell'appalto (in questo modo sarebbe possibile, ad esempio, richiedere agli offerenti una politica occupazionale che garantisca l'uguaglianza di genere sul posto di lavoro o l'assunzione di una certa quota di categorie specifiche di soggetti, come persone in cerca di lavoro, portatori di handicap, ecc.). Siete d'accordo con questa proposta? Quali potrebbero essere, a vostro parere, i vantaggi o gli svantaggi di un'applicazione meno rigida o dell'abbandono del collegamento con l'oggetto dell'appalto?

Risposta sintetica

No.

Una applicazione più flessibile del criterio del collegamento all'oggetto dell'appalto presenta alcune opportunità, ma anche diversi profili problematici. Sul fronte dei vantaggi, criterio una simile impostazione potrebbe consentire alle pubbliche amministrazioni di perseguire più agevolmente gli obiettivi quantitativi previsti dalla strategia Europa 2020 relativi all'occupazione (innalzamento al 75% del tasso di occupazione) ed ai cambiamenti climatici (riduzione delle emissioni di gas serra del 20% rispetto al 1990; 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili; aumento del 20% dell'efficienza energetica). Quanto agli svantaggi, il collegamento all'oggetto dell'appalto garantisce che i criteri di aggiudicazione siano rispondenti alle esigenze dell'amministrazione individuate negli atti di programmazione, e non dettate da considerazioni di opportunità, a volte, contingenti. Inoltre, la previsione di requisiti non collegati all'oggetto dell'appalto potrebbe tradursi in un aggravio per le PMI che presentano rigidità nella struttura dei costi e difficoltà nel reperimento di finanziamenti. Si condivide, inoltre, la preoccupazione che appalti aggiudicati secondo criteri non economici possano dar vita ad aiuti di stato in contrasto con la normativa comunitaria. Pertanto, qualsiasi riforma dovrebbe prevedere meccanismi volti a garantire una convergenza tra le

norme comunitarie sugli aiuti di Stato e quelle sugli appalti pubblici.

4.2 "Che cosa acquistare" a sostegno degli obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020

Domanda 83

83 Ritenete che gli obblighi a livello UE su "che cosa acquistare" siano uno strumento efficace per realizzare altri obiettivi strategici? Quali sarebbero i principali vantaggi e svantaggi di tale approccio? Per quali specifici gruppi di prodotti o servizi o per quali specifiche politiche riterreste utili gli obblighi su "che cosa acquistare"? Motivate la vostra scelta. Fornite esempi di prassi seguite dagli Stati membri in materia di appalti che potrebbero essere replicate a livello UE.

Risposta sintetica

Si, nel lungo periodo.

La previsione di obblighi su "che cosa acquistare" può essere ritenuta uno strumento efficace per il perseguimento di politiche sociali e ambientali. È evidente, tuttavia, che, nonostante la possibile riduzione dei costi degli acquisti pubblici in taluni settori (es. quello dell'efficienza energetica) nel lungo periodo, nel breve periodo il perseguimento degli obiettivi politici comporta un incremento della spesa.

Nel campo delle politiche sociali, anziché prevedere un obbligo di "cosa acquistare", si potrebbe ipotizzare, per assicurare una maggiore accessibilità dei disabili al mondo del lavoro, di riservare obbligatoriamente, anziché rimettere alle stazioni appaltanti la facoltà di riservarli (come attualmente prevede l'art. 19 della direttiva 2004/18/CE) una quota dei servizi (si pensi ai servizi di *call center* e di prenotazioni telefoniche a quelli di ricerca di mercato e sondaggio dell'opinione pubblica) appaltati da pubbliche amministrazioni particolarmente rilevanti, ad operatori aventi in organico una percentuale maggioritaria di disabili.

Domande 84-85

84 Ritenete che altri obblighi a livello di UE su "che cosa acquistare" dovrebbero essere sanciti da una normativa specifica (in materia sociale, di ambiente, di energia, di accessibilità, ecc) o piuttosto dovrebbero essere imposti da una normativa generale dell'UE in materia di appalti pubblici?

Risposta sintetica

Normative specifiche.

85 Ritenete che a livello nazionale sia necessario imporre obblighi su "che cosa acquistare"? Ritenete che tali obblighi nazionali possano provocare una potenziale frammentazione del mercato interno? In caso affermativo, quale sarebbe il modo più opportuno per ridurre tale rischio?

Sussiste un rischio di discriminazione.

Domanda 86

86 Ritenete che gli obblighi su "che cosa acquistare" debbano definire gli obblighi a carico delle amministrazioni aggiudicatrici relativamente al livello di diffusione (ad esempio degli appalti pubblici verdi), le caratteristiche dei beni/servizi/lavori che esse dovrebbero acquistare o specifici criteri di cui

Risposta sintetica

Si.

tener conto come uno di una serie di elementi dell'offerta?	
86.1 Quale spazio di manovra sarebbe opportuno lasciare alle amministrazioni aggiudicatrici nel prendere decisioni in materia di acquisti?	Possibilità di definire requisiti più elevati.
86.2 I requisiti obbligatori dovrebbero fissare soltanto il livello minimo, affinché le singole amministrazioni aggiudicatrici possano definire requisiti più ambiziosi?	Si.
Domanda 87	Risposta sintetica
87 A vostro parere, quale sarebbe lo strumento migliore per gestire lo sviluppo tecnologico dal punto di vista della tecnologia più avanzata (ad esempio, affidare ad un soggetto il compito di monitorare quale tecnologia si sia sviluppata e abbia raggiunto la fase più avanzata, oppure richiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di tener conto della tecnologia più avanzata come uno dei criteri di aggiudicazione, o altri strumenti)?	Entrambe le soluzioni appaiono perseguibili.
Si potrebbe ipotizzare di tener conto della tecnologia più avanzata come uno dei criteri di aggiudicazione, attribuendo, inoltre, la preferenza a quell'offerta che, a parità di punteggio attribuitole complessivamente (rispetto ad altre), contenga la soluzione tecnica più avanzata. In taluni campi (settori nei quali l'evoluzione tecnologica è particolarmente veloce), si potrebbe valutare la possibilità di affidare ad un soggetto terzo il compito di monitorare quale tecnologia si sia sviluppata.	
Domande 89-90	Risposta sintetica
89 Ritenete che l'imposizione di obblighi su "che cosa acquistare" aumenterebbe gli oneri amministrativi, soprattutto per le piccole imprese? In caso affermativo, come si potrebbe ridurre tale rischio? Che tipo di misure attuative e/o orientamenti devono associarsi a tali obblighi?	Si.
90 Se non siete favorevoli a introdurre obblighi su "che cosa acquistare", ci sono altri strumenti (ad esempio raccomandazioni o altri incentivi) che ritenete adeguati?	Requisiti UE.
Il rischio che gli oneri amministrativi aumentino, in conseguenza dell'imposizione dell'obbligo su "che cosa acquistare" è reale. Potrebbe essere mitigato dall'introduzione requisiti a livello UE	
4.3 Innovazione	
Domanda 91	Risposta sintetica
91 Ritenete che vi sia la necessità di promuovere ulteriormente e di stimolare l'innovazione tramite gli appalti pubblici? Quali incentivi/misure sosterrrebbero e accelererebbero la diffusione delle innovazioni da parte degli organi pubblici?	Si.

Si ritiene possibile accelerare il processo di diffusione delle innovazioni sia attraverso l'utilizzo di agenzie di acquisti centralizzate, che attraverso l'adesione a network dedicati all'introduzione e diffusione di beni e servizi innovativi e campagne di informazione e sensibilizzazione in tema di tecnologie innovative¹². Peraltro, gli strumenti idonei al perseguimento di questo obiettivo sono stati già richiamati in altre parti del questionario: ampio coinvolgimento di PMI e start-up innovative, incentivi, promozione del partenariato pubblico-privato e del ricorso agli appalti pre-commerciali.

Domande 92-93	Risposta sintetica
<p>92 Ritenete che il dialogo competitivo consenta una sufficiente protezione dei diritti di proprietà intellettuale e delle soluzioni innovative, tale da assicurare che gli offerenti non vengano privati dei benefici derivanti dalle loro idee innovative?</p>	<p>No.</p>
<p>Nel sistema giuridico italiano, il dialogo competitivo (pur previsto dall'articolo 58 del Codice) non ha ancora avuto applicazione. Ciò nonostante, non si ritiene che il dialogo competitivo consenta una sufficiente protezione dei diritti di proprietà intellettuale e delle soluzioni innovative. Peraltro, è difficile bilanciare la protezione dei diritti intellettuali dei partecipanti con le regole in tema di accesso ai documenti amministrativi applicabili al procedimento di gara.</p>	
Domanda 94	Risposta sintetica
<p>94 A vostro parere, l'approccio dell'appalto pre-commerciale, che prevede che le amministrazioni aggiudicatrici appaltino servizi di R&S per lo sviluppo di prodotti non ancora disponibili sul mercato, è adatto a stimolare l'innovazione?</p>	<p>Si.</p>
<p>È necessario introdurre altre migliori prassi di condivisione e/o definizione di parametri per attività di appalto nel settore della R&S nei vari Stati membri con l'intento di favorire una più ampia diffusione dell'appalto pre-commerciale?</p>	<p>Si.</p>
<p>Ritenete che ci siano strumenti specifici con i quali le amministrazioni aggiudicatrici possano incoraggiare le PMI e le imprese in fase di avviamento (<i>start-up</i>) a partecipare ad appalti pre-commerciali?</p>	<p>Si.</p>
<p>L'appalto pre-commerciale sostiene l'innovazione in quanto l'amministrazione aggiudicatrice fornisce il fondamentale supporto finanziario per la fase critica dello sviluppo di prototipi e nuovi prodotti, non riservando al proprio ed esclusivo uso i risultati delle attività di R&S. Visti i buoni risultati ottenuti con l'uso degli appalti pre-commerciali (ad esempio, attraverso la Direttiva sui "Veicoli puliti ad alta efficienza energetica"), si potrebbe valutare la possibilità di avviare, al riguardo, progetto pilota europeo. Con riferimento alle PMI e alle imprese in fase di <i>start-up</i>, in particolare, l'amministrazione centrale potrebbe creare un unico portale web contenente le opportunità di appalti di minor valore</p>	
<p>Sulla scorta dell'esperienza inglese, le amministrazioni potrebbero coinvolgere le imprese al fine di tener conto sin dalla fase della definizione dei requisiti di gara, delle</p>	

¹² In ambito nazionale, è stato adottato il programma Industria 2015, con la previsione di Progetti di Innovazione Industriale (PII) miranti a favorire lo sviluppo di determinati prodotti in zone strategiche del Paese. Tali progetti coinvolgono le amministrazioni centrali e locali sia come stazioni appaltanti che come utilizzatori finali delle tecnologie avanzate.

opportunità presenti nella filiera produttiva e delle indicazioni fornite dall'industria per soddisfare i fabbisogni tecnologici pubblici.

Domanda 95

95 Sono necessarie altre misure per favorire la capacità di innovazione delle PMI? In caso affermativo, che tipo di misure specifiche suggerireste?

Risposta sintetica

Si.

Per facilitare le capacità di innovazione delle PMI, le singole commesse potrebbero essere frazionate sia a livello orizzontale (l'offerta di un solo bene potrebbe essere divisa tra più fornitori) che verticale (lo sviluppo di un bene complesso potrebbe essere diviso in più fasi a ciascuna delle quali possono accedere diverse imprese). Si potrebbero facilitare le capacità di innovazione delle PMI attraverso la semplificazione dell'adesione ai Programmi Europei di Ricerca, il miglioramento delle condizioni di accesso al credito, la realizzazione di venture capital transfrontalieri, la diminuzione del costo dei brevetti.

Domanda 96

96 Che tipo di misurazione delle prestazioni suggerireste per monitorare i progressi e l'impatto degli appalti pubblici innovativi? Quali dati sarebbero necessari per la misurazione delle prestazioni e in che modo possono essere raccolti senza imporre oneri aggiuntivi a carico delle amministrazioni aggiudicatrici e/o degli operatori economici?

Risposta sintetica

Si potrebbe misurare, in base a criteri predeterminati, l'impatto innovativo dei singoli appalti in termini percentuali, rapportando la spesa effettuata alla maggiore durata del prodotto.

5 GARANZIA DI PROCEDURE CORRETTE

5.1 Prevenire i conflitti di interessi

Domanda 98

98 Sareste favorevoli a introdurre una definizione di conflitto di interessi a livello UE in materia di appalti pubblici? Quali attività/situazioni, che sono fonti di potenziale rischio, sarebbe opportuno affrontare (rapporti personali, interessi economici come partecipazioni, incompatibilità con attività esterne, ecc.)?

Risposta sintetica

Si, in particolare attraverso disposizioni in ordine alla composizione delle commissioni di gara ed alla previsione che soggetti che abbiano partecipato alla progettazione non possano partecipare a successive procedure di gara per il medesimo appalto.

Domanda 99	Risposta sintetica
<p>99 Ritenete necessario disporre di garanzie a livello UE che prevengano, individuino e risolvano efficacemente situazioni caratterizzate da conflitti di interessi? In caso affermativo, che tipo di garanzie ritenete utili?</p>	<p>Sarebbe auspicabile, nell'ambito delle competenze comunitarie.</p>
<p>5.2 Lotta contro i favoritismi e la corruzione</p>	
Domanda 100	Risposta sintetica
<p>100 Condividete l'opinione che i mercati degli appalti siano esposti a rischi di corruzione e favoritismi? Ritenete che in questo settore l'azione dell'UE sia necessaria o piuttosto che debba essere lasciato alle competenze esclusive degli Stati membri?</p>	<p>Si.</p>
<p>Il mercato del settore è sicuramente a rischio di corruzione e favoritismi. L'azione dell'UE è necessaria, soprattutto nell'ottica di stimolare forme di intervento già presenti negli Stati membri e di incentivare le funzioni di controllo assegnate ad organi all'uopo costituiti e già operanti in questa direzione. Garanzie di procedure corrette possono attuarsi secondo diverse direzioni: a) evitare la sottrazione ingiustificata alle disposizioni delle direttive di tipologie di appalti o di soggetti; b) contrastare comportamenti delle stazioni appaltanti che favoriscono l'instaurarsi di meccanismi contrari alla trasparenza e alla concorrenza; c) imporre regole atte ad evitare infiltrazioni della criminalità organizzata, quale la tracciabilità dei flussi finanziari derivanti dagli appalti pubblici¹³.</p>	
Domanda 101	Risposta sintetica
<p>101 Secondo voi, quali sono i principali rischi per l'integrità di ognuna delle varie fasi della procedura di appalto pubblico (definizione dell'oggetto dell'appalto, preparazione della gara, fase di selezione, fase di aggiudicazione, esecuzione dell'appalto)?</p>	
<p>Le diverse fasi dell'appalto presentano rischi di natura differente. Le fasi della definizione dell'oggetto e della predisposizione del bando sono esposte al rischio di favoritismi, per esempio, attraverso le scelte operate nel corso della redazione dei progetti si possono avvantaggiare dei potenziali concorrenti rispetto ad altri. Tale rischio si concretizza anche nel momento in cui vengono definiti i requisiti di partecipazione alla gara che i singoli concorrenti devono possedere, questi, soprattutto se non proporzionati e attinenti all'oggetto dell'appalto, finiscono per operare una discriminazione evidente tra gli operatori. Nella fase di selezione ed aggiudicazione i maggiori problemi possono essere dati da un'assenza di interdipendenza tra le offerte (che consente a ciascun offerente di conoscere <i>ex ante</i>, in base alla propria offerta, il punteggio che conseguirà) nonché dalla predeterminazione di curve del punteggio economico che hanno un determinato punto di flesso stabilito dalla stazione appaltante (oltre il quale è scarsamente premiante fare dei ribassi). Nella fase di esecuzione del contratto occorrerebbe introdurre paletti più stringenti per evitare la lievitazione dei</p>	

¹³ In Italia, la recente legge n. 136/2010 ha introdotto la cd. tracciabilità dei flussi finanziari derivanti dai contratti pubblici, prescrivendo che i corrispettivi versati dalle stazioni appaltanti agli appaltatori e, da questi ai subappaltatori ed ai subcontraenti, siano corrisposti mediante strumenti di pagamento controllabili ex post, su conti correnti a ciò dedicati e con l'inserimento di un codice specifico rilasciato dall'Autorità.

costi ed il ricorso frequente a varianti del progetto approvato e posto a base di gara.

Circa la necessità di controlli nella fase di esecuzione si segnala come in Italia tale attività è disciplinata nel dettaglio (d.P.R. n. 207/2010 di attuazione del Codice).

Domanda 102	Risposta sintetica
<p>102 Quali tra i rischi individuati, a vostro parere, dovrebbero essere affrontati introducendo norme più specifiche/supplementari nelle direttive UE in materia di appalti pubblici, e in che modo (quali norme/garanzie)?</p>	
<p>Si ritiene utile rendere obbligatorie formule di attribuzione del prezzo basate su un'interdipendenza tra le offerte e sottrarre alla preventiva definizione della stazione appaltante lo sconto massimo realizzabile. Occorrerebbe, inoltre, effettuare un controllo più stringente della fase esecutiva dell'appalto. Infine, sarebbe necessario introdurre, quale espressa causa di esclusione dalla gara, "il rifiuto dell'operatore che possiede una posizione di dominanza, debitamente accertata, di fornire, alla stazione appaltante, informazioni essenziali per una corretta e completa formulazione dell'offerta da parte dei concorrenti".</p>	
Domanda 103	Risposta sintetica
<p>103 Quali strumenti supplementari potrebbero fornire le direttive per affrontare il problema della criminalità organizzata nell'ambito degli appalti pubblici? Sareste favorevoli, ad esempio, all'introduzione di un controllo <i>ex-ante</i> sui subappalti?</p>	
<p>Per quanto riguarda il problema della criminalità organizzata, la recente esperienza dell'Italia conferma l'utilità di disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari (v. risposta alla domanda n. 114).</p>	

5.3 Esclusione degli offerenti scorretti

Domanda 104	Risposta sintetica
<p>104 Ritenete che l'articolo 45 della direttiva 2004/18/CE concernente l'esclusione degli offerenti sia un utile strumento per sanzionare comportamenti commerciali scorretti? Quali meccanismi alternativi e/o miglioramenti di questo meccanismo proporreste?</p>	<p>Soltanto in parte.</p>
<p>Il meccanismo predisposto dall'art. 45 della direttiva 2004/18/CE è utile, ma può essere perfezionato inserendo nel testo della norma, un riferimento al fatto che i soggetti che si trovano nella situazione di essere esclusi dalla partecipazione alla gara per l'aggiudicazione di un appalto dovrebbero parimenti essere esclusi anche dalla possibilità di partecipare all'esecuzione del relativo contratto, pertanto non devono poter essere subappaltatori.</p> <p>Inoltre, sarebbe opportuno inserire tra le cause di esclusione anche quella relativa all'esistenza di una relazione tra i concorrenti della stessa gara; relazione che comporti la riconducibilità delle offerte ad un unico centro decisionale.</p>	

Domanda 105	Risposta sintetica
105 Come sarebbe possibile rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici per ottenere informazioni sulla situazione personale dei candidati e degli offerenti?	Istituendo una Banca dati comune
La cooperazione tra amministrazioni può essere rafforzata e resa più efficiente attraverso la costituzione di una banca dati in cui confluiscono tutte le informazioni relative alle esclusioni operate da una stazione appaltante nei confronti di un operatore economico..	
Domanda 106	Risposta sintetica
106 Ritenete che la questione delle misure di "autodisciplina" debba essere trattata esplicitamente nell'articolo 45 oppure che essa vada disciplinata esclusivamente a livello nazionale?	Disciplina a livello nazionale.
Domanda 107	Risposta sintetica
107 La decisione motivata di respingere un'offerta o una candidatura può essere considerata una sanzione adeguata per migliorare il rispetto del principio di parità di trattamento?	Si.
La decisione motivata di respingere un'offerta o una candidatura in relazione a fatti che riguardano il comportamento del concorrente verso la stazione appaltante (come influenzare indebitamente l'attività dell'amministrazione aggiudicatrice), se non adottata sulla base di fattispecie positivamente previste, potrebbe generare il rischio di una strumentale esclusione di alcuni soggetti, per avvantaggiarne altri.	
5.4 Come evitare indebiti vantaggi	
Domanda 109	Risposta sintetica
109 Sarebbe opportuno introdurre norme specifiche a livello UE per affrontare la questione che alcuni offerenti sono avvantaggiati dall'aver partecipato in precedenza all'elaborazione del progetto oggetto della gara di appalto? Quali garanzie proporreste?	Si.
Sarebbe opportuno introdurre norme specifiche europee che risolvano il potenziale conflitto di interessi, vietando la partecipazione degli affidatari di incarichi di progettazione (e soggetti da essi controllati, controllanti o collegati) agli appalti o alle concessioni di lavori pubblici, nonché agli eventuali subappalti o cottimi.	
Domanda 110	Risposta sintetica
110 Ritenete che il problema dei possibili vantaggi degli offerenti già operanti sul mercato debba essere affrontato a livello UE, e in caso affermativo in che modo?	Si.
Sembra opportuno prevedere una clausola di esclusione <i>ad hoc</i> relativa alla mancata messa a disposizione – da parte del concorrente che le detiene in modo esclusivo, a	

vario titolo (*incumbent*, gestore uscente, ecc.) – di informazioni privilegiate in ordine alla gara.

6 ACCESSO DEI FORNITORI DEI PAESI TERZI AL MERCATO UE

Domanda 111

111 Quali sono le vostre esperienze con i meccanismi di cui agli articoli 58 e 59 della direttiva 2004/17CE e/o qual è la vostra opinione a riguardo?

111.1 E' necessario migliorare ulteriormente tali disposizioni? In caso affermativo, in che modo? Potrebbe essere opportuno estendere l'ambito di applicazione di tali disposizioni oltre il settore degli appalti di servizi di pubblica utilità?

Risposta sintetica

Per esigenze di uniformità della disciplina, potrebbe essere opportuno estendere l'ambito di applicazione di tali disposizioni ai settori ordinari nei quali può avere una qualche rilevanza la componente dei prodotti proveniente da Paesi terzi non firmatari del GPA.

Al fine di comprendere le ragioni di tale fenomeno, l'Autorità sta valutando l'opportunità di approfondire un'analisi svolta su 10 grandi stazioni appaltanti ed, eventualmente, porre in essere un intervento volto a segnalare al Governo ed al Parlamento le criticità emerse. Per migliorare le disposizioni di cui si tratta si potrebbe ipotizzare, di abbassare la percentuale del 50% prevista dal comma 2 dell'art. 58 ed innalzare la percentuale del 3% di cui al comma 3 dello stesso articolo.

Domanda 112

Quali altri meccanismi proporreste per favorire una maggiore simmetria nell'accesso ai mercati degli appalti?

Risposta sintetica

E' necessario sostenere, nelle sedi deputate, la adozione di misure atte ad assicurare il rispetto di standard adeguati in materia di sicurezza del lavoro, a rendere comparabile il costo del lavoro e a diminuire il rischio di social dumping.

PROPOSTE E PRIORITA'

Domanda 113	Risposta
<p>113 Ci sono altre questioni che a vostro avviso dovrebbero essere trattate in una futura riforma delle direttive UE in materia di appalti pubblici? Quali sono tali questioni, a quali problemi è necessario far fronte e quali potrebbero essere le soluzioni possibili?</p>	<p>Alla luce della approvazione Direttiva 2011/7/UE del Parlamento e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativa alla "Lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali" appare utile valorizzare il collegamento tra queste disposizioni e le proposte del Libro Verde a favore delle PMI e della "qualificazione" delle ss.aa.</p> <p>Appare utile integrare nella riforma disposizioni che prevedano la piena tracciabilità dei flussi finanziari relativi ai contratti di lavori, forniture e servizi. La conoscibilità dei flussi finanziari che intercorrono tra imprese e ss.aa risponde, principalmente, ad obiettivi di trasparenza. Essa consente, altresì, di verificare l'efficacia e l'adeguatezza della gestione dei contratti da parte delle stazioni appaltanti. La misura si iscriverebbe, dunque, anche nel contesto della qualificazione delle ss.aa.</p> <p>Al riguardo, questa AVCP è disponibile a condividere l'esperienza della prima applicazione di recenti disposizioni nazionali che prevedono, fra l'altro, l'obbligo che tutte le movimentazioni finanziarie relative a contratti di lavori, servizi e forniture siano effettuate con bonifici bancari o postali o strumenti equivalenti e transitino esclusivamente su conti correnti bancari o postali¹⁴. Inoltre, tutti i pagamenti concernenti i contratti in esame devono riportare un codice che questa AVCP assegna a ciascuna commessa in modo da agevolare l'attività investigativa di ricostruzione dei flussi.</p>

¹⁴

Articoli 3 e 6 l. 13 agosto 2010, n. 136 (G.U. 23 agosto 2010, n. 196), come modificato dalla l. 217/2010 di conversione del d.l. 187/2010.

Domanda 114	Risposta sintetica
<p>114 Vi preghiamo di classificare per ordine di importanza le varie questioni sollevate nel presente Libro verde, e altre questioni che ritenete importanti. Se doveste scegliere tre questioni prioritarie da affrontare in primo luogo, quali scegliereste? Motivate la vostra scelta.</p>	<p>1. Rispondere ad esigenze di semplificazione della disciplina. A questo fine occorre, principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none">• ricondurre gli appalti a regole, per quanto possibile, comuni, limitando deroghe, esclusioni e regimi speciali;• introdurre elementi di flessibilità in ordine alle procedure di gara rafforzando obblighi di trasparenza e prevedendo requisiti di qualificazione delle stazioni appaltanti.• dare priorità alle misure che possano ridurre i costi, per le stazioni appaltanti e le imprese, connessi con le procedure di procurement. <p>2. Rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle imprese dei Paesi membri al Mercato Unico, agevolando gli appalti transfrontalieri (anche attraverso l'utilizzo dell'e-procurement) e diffondere processi innovativi (tra l'altro mediante gli appalti precommerciali).</p> <p>3. Riequilibrare le possibilità di accesso delle imprese dei Paesi europei agli appalti nei Paesi terzi, nel rispetto del GPA.</p>