



Istituto Grandi Infrastrutture

# **Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici**

Risposte ai 114 quesiti della Commissione europea

## Domanda n. 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?

## Risposta n. 1

---

A nostro avviso, è opportuno mantenere l'attuale impostazione delle Direttive, le quali non circoscrivono il loro ambito di applicazione al caso che la Stazione appaltante applichi le disposizioni sugli appalti soltanto allorché effettui acquisti nell'interesse economico diretto.

Disponendo diversamente, si verrebbero a porre problemi interpretativi, qualora si trattasse di stabilire se una certa operazione viene svolta dall'Amministrazione in funzione, oppure no, dell'interesse economico diretto.

Va considerato infatti che l'Amministrazione, anche quando non opera in funzione di un interesse economico diretto, svolge comunque la propria attività in un ambito pubblico ed, in genere, usufruendo di finanziamenti pubblici per la copertura dei costi del personale e dell'organizzazione.

D'altra parte, nei settori speciali, gli enti aggiudicatori diversi dalle Amministrazioni aggiudicatrici, vale a dire le imprese pubbliche e soprattutto i titolari di diritti speciali ed esclusivi, si collocano in una posizione *border-line* tra l'esecuzione nell'interesse economico diretto e i fini non connessi con le loro esigenze di acquisto.

Non bisogna infine dimenticare che anche il GPA è caratterizzato da tale impostazione.

\*\*\*

## Domanda n. 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?

## Risposta n. 2

---

Riteniamo che debba essere mantenuta l'attuale suddivisione in appalti di lavori, servizi e forniture, perché il dato materiale non può essere annullato "*per decreto*".

In caso contrario, si rischiano problemi di ordine interpretativo ed applicativo non solo con riferimento alle diverse soglie che comunque andrebbero mantenute (e già questo è un elemento che fa propendere per il mantenimento dell'attuale classificazione), ma anche con riguardo a passaggi procedurali molto delicati, come quello relativo alla qualificazione delle imprese, la quale non può non dipendere dall'attività concreta svolta dei concorrenti.

In altri termini, ciò significa che, se un candidato vanta esperienze nel settore dei lavori, la sua attività non può essere obliterata per il semplice fatto che la nuova dizione colloca i lavori sotto l'appalto di servizi.

Inversamente, un candidato che abbia maturato esperienze nel campo dei servizi, non può essere legittimato, solo per questo, a partecipare ad un appalto di lavori.

Siccome nel GPA la classificazione è stata sostituita da una bipartizione che ha portato alla scomparsa dei lavori, sarebbe interessante se la Commissione potesse fornire indicazioni sui problemi applicativi eventualmente scaturiti a seguito di tale modifica.

Diversa potrebbe essere l'impostazione per quanto riguarda le concessioni, dal momento che la finalità ultima della concessione di lavori non è diversa da quella propria della concessione di servizi, rappresentando i lavori solamente uno strumento per offrire un servizio al pubblico per mezzo della gestione.

Piuttosto, si intende sottolineare anche in questa circostanza un'esigenza ripetutamente espressa dall'IGI, ossia che il nuovo strumento normativo di riforma della disciplina degli appalti debba essere costituito da atti di natura regolamentare, in considerazione del maggior grado di vincolatività che esso presenta per gli Stati membri i quali, come avviene d'altronde nel nostro ordinamento, sono indotti ad allontanarsi dalle norme comunitarie, dando perciò luogo al fenomeno del *gold-plating* e compromettendo l'esigenza di favorire la circolazione delle imprese nello spazio comunitario.

\*\*\*

### **Domanda n. 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?

### **Risposta n. 3**

---

La risposta potrebbe essere diversa da quella fornita rispetto al quesito n. 2, dal momento che, in questo caso, le confusioni applicative discendono proprio dalla tripartizione delle "condizioni" indicate nell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), della Direttiva 18.

Tuttavia, non dovrebbe creare particolari problemi il mantenimento dell'attuale

situazione, anche perché il sistema si è sostanzialmente attestato su interpretazioni oramai consolidate.

Piuttosto, dovrebbe essere chiarito che l'esecuzione con qualsiasi mezzo implica che l'appaltatore sia legislativamente autorizzato al subappalto integrale, dal momento che mantiene la regia dell'operazione.

Un punto, che necessita di ulteriori chiarimenti, riguarda il PPP, in considerazione del fatto che, nell'ambito di tale fenomeno, vengono collocati istituti come gli appalti e le concessioni che, a nostro giudizio, presentano differenze sostanziali ed appaiono, pertanto, difficilmente sussumibili sotto il medesimo genere.

Infine, un ultimo aspetto che resta in ombra è la differenza tra il concetto di "opera" e di "lavori", di cui all'Allegato I.

\*\*\*

## Domande nn. 4 - 5

---

4. Ritenete opportuno riesaminare la distinzione tra servizi A e B?

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.

## Risposte nn. 4 - 5

---

4 - 5. Si ritiene che la distinzione tra le due categorie di servizi debba essere mantenuta, in ragione del fatto che l'attuale bipartizione si basa sulla effettiva capacità di taluni servizi di suscitare il c.d. "interesse transfrontaliero".

Ad esempio, l'affidamento di servizi alberghieri richiede necessariamente la disponibilità di strutture di accoglienza *in loco*. D'altronde, rispetto a tali servizi è la libertà di stabilimento a garantire una competizione concorrenziale a livello europeo, per esempio attraverso l'articolazione delle grandi catene alberghiere in una molteplicità di sedi situate nei diversi Stati membri.

Lo stesso dicasi per i servizi legali: le differenze normative, in particolare a livello di ordinamento civile ed amministrativo, sono ancora talmente radicali tra gli Stati membri da circoscrivere necessariamente il mercato agli operatori che hanno una specifica conoscenza del diritto nazionale.

Inoltre, sempre con riferimento ai servizi legali, si ritiene in linea generale che debba essere precisato che tali affidamenti riguardano l'ipotesi che un'Amministrazione esternalizzi il proprio comparto legale e si avvalga di società che offrono il relativo supporto. Non è infatti pensabile che si debba procedere tramite gara per la scelta del difensore davanti alla magistratura o per la richiesta di pareri legali.

\*\*\*

## Domanda n. 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?

## Risposta n. 6

---

A nostro avviso, bisognerebbe allineare le soglie dei settori ordinari a quelle dei settori speciali, per coerenza con la nostra convinzione che le Stazioni appaltanti debbano essere dotate di strumenti procedurali più flessibili come quelli della Direttiva 2004/17, che permettono tra l'altro di non alterare gli equilibri internazionali discendenti dal GPA.

In particolare, alcuni nostri Associati hanno segnalato l'opportunità di un innalzamento delle soglie relative ai servizi e alle forniture, poiché quelle attuali (€ 387.000 nei settori speciali) appaiono eccessivamente basse, soprattutto in riferimento a servizi di durata pluriennale; mentre, per i lavori, si richiede che il limite della soglia venga raddoppiato.

\*\*\*

## Domande nn. 7 - 8

---

**7.** Ritenete adeguate le attuali disposizioni sugli appalti esclusi? Stimete opportuno riorganizzare la sezione pertinente o chiarire le singole esclusioni?

**8.** Ritenete necessario abolire, riconsiderare o aggiornare alcune esclusioni? In caso affermativo, quali? Che cosa proporreste?

## Risposte nn. 7 - 8

---

**7.** In verità, dobbiamo esprimere la nostra propensione per l'assoggettamento di queste esclusioni alle norme sugli appalti, considerato che, nel nostro ordinamento, registriamo una semi-inclusione, che crea soltanto problemi applicativi.

**8.** Un caso che, a nostro giudizio, dovrebbe essere escluso dall'ambito di applicazione delle Direttive è quello relativo alle sponsorizzazioni, apparendo

assurdo quanto stabilisce l'articolo 26 del nostro Codice dei contratti il quale, con formule ambigue, sembra sottrarre, seppur non completamente, tale fattispecie dall'ambito di applicazione delle norme europee.

Inoltre, in considerazione della estrema varietà e flessibilità dei contratti di lavoro, come regolati dalle legislazioni degli Stati membri, andrebbe chiarito che l'esclusione di cui all'articolo 16, lett. e), della Direttiva 2004/18/CE si riferisce a tutte le forme di rapporto di lavoro, a prescindere dalla loro durata, dal regime legislativo e da altri dati – spesso di carattere formale – di difficile apprezzamento, quali ad esempio il grado di autonomia o di subordinazione gerarchica che caratterizza la posizione del lavoratore rispetto al datore di lavoro.

Sarebbe altresì opportuno chiarire, per evitare fraintendimenti, che le operazioni di approvvigionamento in denaro o capitale delle Amministrazioni pubbliche rientrano tra i servizi esclusi, a prescindere dalla strutturazione dell'operazione finanziaria.

\*\*\*

## **Domanda n. 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?

## **Risposta n. 9**

---

Siamo del parere che sia più proficuo lasciare immodificata la definizione di organismo di diritto pubblico, affidando alla Corte di Giustizia il compito di effettuare la necessaria perimetrazione dell'istituto.

D'altra parte, la Corte dispone della possibilità di sviluppare il concetto con percorsi argomentativi preclusi al legislatore, per cui non vediamo come quest'ultimo possa definire meglio un istituto che, di per sé, presenta intrinseci problemi di definizione.

\*\*\*

## **Domande nn. 10-10.1-11-12-13**

---

**10.** Ritenete che le norme dell'UE in materia di appalti pubblici nei settori speciali siano ancora necessarie? Motivate la vostra risposta.

**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.

**11.** Attualmente l'ambito di applicazione della direttiva è definito sulla base delle attività svolte dai soggetti, del loro status giuridico (pubblico o privato) e, se sono privati, dell'esistenza o assenza di diritti speciali o esclusivi. Ritenete che questi criteri siano pertinenti o si dovrebbero utilizzare criteri diversi? Motivate la vostra risposta.

**12.** 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)?

**13.** 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)?

## **Risposte nn. 10-10.1-11-12-13**

---

**10.** A nostro avviso, le norme comunitarie in materia di appalti pubblici in questi settori sono ancora necessarie.

**10.1.** Dovrebbe essere stabilito che, quando un certo settore viene liberalizzato per la presenza di concorrenti privati, gli enti aggiudicatori debbano essere integralmente equiparati ai soggetti privati con essi concorrenti. In caso contrario, si creerebbe una situazione di svantaggio per gli enti aggiudicatori.

Peraltro, con specifico riferimento al settore del trasporto ferroviario, si evidenzia che nel corso degli ultimi 20 anni si è realizzato un processo di progressiva apertura del mercato.

Più specificatamente, i servizi di trasporto ferroviario sono stati disciplinati da una serie di norme che, a livello europeo, hanno comportato:

- a) la completa liberalizzazione dei servizi di trasporto merci (internazionale, dal 2006 e nazionale dal 2007)<sup>1</sup>;
- b) la liberalizzazione del trasporto internazionale di passeggeri dal 2010 (incluso, con alcune limitazioni, il cabotaggio)<sup>2</sup>;
- c) la regolamentazione dettagliata dei contratti di servizio pubblico tra

---

<sup>1</sup> Cfr. direttive 2001/12/CE e 2004/51/CE.

<sup>2</sup> Cfr. direttiva 2007/58/CE.

imprese ferroviarie ed autorità pubbliche con l'identificazione delle compensazioni – fissate in anticipo e con criteri pre-determinati - quali corrispettivi per i servizi prestati, con la conseguente esposizione delle imprese al rischio commerciale durante l'esecuzione dei rispettivi contratti<sup>3</sup>.

In alcuni Paesi sono state adottate inoltre legislazioni nazionali che, oltre a recepire il diritto comunitario, hanno aperto alla concorrenza anche altri settori del trasporto ferroviario. In Italia, ad esempio, il trasporto nazionale di passeggeri è completamente liberalizzato e si è registrato l'ingresso di nuovi soggetti in concorrenza con l'operatore storico. In particolare, nell'Alta Velocità, la società Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) - partecipata tra l'altro da SNCF, leader europeo in tale tipo di trasporto - è in competizione con Trenitalia.

Il settore del trasporto ferroviario subisce inoltre una forte pressione competitiva dalle altre modalità di trasporto. Il settore del trasporto merci, infatti, è esposto alla concorrenza sempre più aggressiva da parte del trasporto su gomma mentre quello del trasporto ferroviario di passeggeri ad alta velocità è in piena concorrenza con il trasporto aereo, che ha tempo di percorrenza e standard qualitativi simili.

Tale insieme di fattori comporta una notevole pressione competitiva sulle imprese ferroviarie, che sono quindi soggette agli stessi rischi commerciali della generalità delle imprese e, pertanto, le prime ad essere interessate a realizzare appalti con procedure e decisioni trasparenti e non discriminatorie che massimizzino l'efficienza complessiva.

Inoltre, dovrebbe essere considerato che, per effetto del processo di liberalizzazione, la situazione attuale prevede la presenza contemporanea, nello stesso settore, di nuovi soggetti privati e del soggetto pubblico che, seppur in perfetta concorrenza tra loro, operano sulla base di norme sugli appalti diverse.

Tale difformità penalizza le imprese ferroviarie storiche che sono quindi costrette a subire tempi più lunghi, maggiore contenzioso, minore capacità di reazione e minore protezione della confidenzialità delle informazioni aziendali rispetto ai propri concorrenti.

Riteniamo quindi che il settore del trasporto ferroviario dovrebbe essere escluso nella sua interezza dall'ambito di applicazione della direttiva che potrebbe invece continuare ad applicarsi alle attività connesse all'esercizio della rete ferroviaria.

In subordine, rileviamo innanzitutto che una corretta interpretazione dell'articolo 5 della direttiva 2004/17/CE porta, nel contesto normativo su richiamato, ad escludere dall'applicazione di quest'ultima i servizi di trasporto ferroviario liberalizzati e non rientranti in contratti di servizio pubblico (non venendo stabilite da autorità pubbliche "*le condizioni relative alle tratte da servire, alla capacità di trasporto disponibile o alla frequenza del servizio.*"). Data la non perfetta chiarezza di tale disposizione, sarebbe opportuna una sua riformulazione, aggiornata al contesto corrente, che ne renda l'applicazione inequivoca.

Tanto premesso, si ritiene che, attraverso lo strumento normativo ritenuto più opportuno, dovrebbe essere comunque escluso il settore del trasporto ferroviario

---

<sup>3</sup> Cfr. regolamento CE 1370/2007.

delle merci ormai pienamente aperto alla concorrenza, così come ove liberalizzato su scala nazionale e limitatamente a tali Paesi, il trasporto di passeggeri ad alta velocità che, oltre alla concorrenza del trasporto aereo, vede, nel caso dell'Italia, la competizione tra più operatori.

Per quei settori del trasporto ferroviario che non si intendesse sottrarre integralmente e definitivamente all'ambito di applicazione della Direttiva 2004/17/CE, sarebbe poi opportuno, al fine di riequilibrare il gioco concorrenziale fra imprese ferroviarie di proprietà pubblica ed imprese ferroviarie private, estendere le ipotesi in cui è ammesso il ricorso alla procedura negoziata senza previa indizione di gara di cui all'art. 40 di detta direttiva, includendovi i casi in cui l'appalto è destinato a soddisfare esigenze di acquisizione di beni ovvero prestazione di lavori e/o servizi in un settore di attività esposto alla concorrenza ovvero liberalizzato.

**11.** I titolari dei diritti speciali ed esclusivi dovrebbero continuare ad essere assoggettati alle normative sugli appalti. A tal riguardo, la Commissione dovrebbe chiarire l'affermazione contenuta nel penultimo periodo a pag. 12 del Libro Verde, laddove si afferma che un crescente numero di soggetti privati sta ottenendo il diritto di operare in esito a procedure aperte e trasparenti e, quindi, non gode di diritti speciali esclusivi ai sensi della Direttiva: non ci risulta chiara questa fenomenologia.

Dovrebbe essere inoltre chiarito che anche l'impresa pubblica che di solito opera all'interno dei settori speciali, come nel caso del gestore dell'infrastruttura nel settore ferroviario, quando opera al di fuori di tali settori non è tenuta ad applicare la direttiva 2004/18/CE, a meno che la sua attività nei settori ordinari persegua obiettivi di carattere non industriale/commerciale.

**12.** È lecito dubitare che il perseguimento di uno scopo di lucro o l'etica commerciale consenta di salvaguardare l'obiettività e l'equità nell'assegnazione degli appalti.

**13.** È nostra convinzione che l'articolo 30 della Direttiva costituisca uno strumento efficace per adeguare il suo ambito di applicazione allorché si realizza una concorrenza. Tuttavia, le modalità di applicazione della procedura di cui all'articolo 30, le procedure seguite, e la loro concreta applicazione sono particolarmente formali e rigide. Infatti, con riferimento alle disposizioni di cui al paragrafo 3, occorre evidenziare che, nel settore ferroviario, non è stata indicata la relativa legislazione comunitaria dalla cui attuazione è possibile presumere il libero accesso al mercato dei servizi di trasporto.

Tale mancanza, assieme alle modalità di attuazione della norma seguite dalla Commissione, ha snaturato le finalità di tale procedura, che era quella di verificare l'esistenza sull'impresa di una pressione competitiva tale da garantire trasparenza e non discriminazione. Di conseguenza, si è arrivati invece ad una procedura di indagine del singolo mercato estremamente invasiva, simile a quella tipica dei procedimenti antitrust, che ha trasformato l'esenzione dalla disciplina sugli appalti pubblici in una sorta di "premio" per l'impresa non più dominante sul mercato di origine. Riteniamo quindi che la procedura di cui all'articolo 30 dovrebbe essere

ricondotta alla sua finalità originaria, anziché esser utilizzata come strumento regolatorio improprio.

In linea generale, dovrebbe essere inoltre specificato che, con il concetto di concorrenza, si intende che anche altri soggetti possono svolgere la stessa attività svolta dal titolare di diritti speciali o esclusivi e che, pertanto, la concorrenza è assicurata anche quando l'attività è svolta da un solo soggetto, che è l'unico ad aver richiesto ai pubblici poteri l'attribuzione della legittimazione a svolgere una certa attività. In sostanza, la presenza di una situazione concorrenziale non dipende dal numero di soggetti che esercita l'attività, ma dalla possibilità offerta a tutti, anche se sfruttata da pochi, di operare in quel contesto.

\*\*\*

## Domanda n. 14

---

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?

## Risposta n. 14

---

Secondo l'IGI, il problema, almeno per il nostro ordinamento giuridico, non è costituito dal carattere dettagliato delle Direttive che, a nostro parere, non appaiono sovrabbondanti, ma dal fatto che il legislatore nazionale non solo ha abusato del suo potere incrementativo, ma soprattutto non ha recepito fedelmente la normativa europea, lasciando fuori dalle norme di recepimento disposizioni che sono contenute nella Direttiva 18.

A tale recepimento ha fatto quindi seguito un'attività regolamentare che si colloca in quel fenomeno di *gold-plating*, giustamente stigmatizzato nel Libro Verde.

Come già abbiamo sostenuto in una precedente risposta, dovrebbe essere affermata l'inderogabilità delle Direttive se caratterizzate dal fenomeno del *self-executing* o, meglio ancora, la normativa sugli appalti dovrebbe essere introdotta con Regolamento.

Resta inteso che la nostra preferenza è rivolta alla Direttiva 17 dal momento che quest'ultima, concedendo agli enti aggiudicatori una libertà d'azione sconosciuta alla Direttiva 18, è per sua natura più asciutta e, quindi, meno rallentante da un punto di vista procedurale.

\*\*\*

## Domande nn. 15 - 16

---

**15.** 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?

**16.** Quali altri tipi di procedure, tra quelli non disponibili ai sensi delle direttive vigenti, potrebbero, secondo voi, aumentare l'efficienza sotto il profilo dei costi delle procedure in materia di appalti pubblici?

## Risposte nn. 15 - 16

---

**15 - 16.** Con riferimento a tali quesiti, l'IGI è dell'avviso che debba essere introdotta una serie di semplificazioni, che si elencano qui di seguito:

a) premesso che la gara vera e propria inizia con la terza fase, vale a dire con l'apertura dell'offerta, bisogna stabilire che i vizi riscontrati nelle due fasi precedenti e preparatorie e, quindi, nella documentazione dei concorrenti relativamente all'assenza di cause di esclusione e alla presenza dei requisiti di qualificazione, nonché tutti gli altri vizi che possono manifestarsi nella documentazione delle imprese, conducono all'esclusione dalla gara soltanto dopo che la Stazione appaltante ha invitato i concorrenti a completare e ad integrare la documentazione o a fornire chiarimenti.

In sostanza, l'esclusione che non attenga a vizi dell'offerta deve rappresentare l'*extrema ratio* e deve dunque dipendere da un comportamento omissivo del concorrente interpellato dalla Stazione appaltante.

In altri termini, questa fase più propriamente definibile di preselezione deve essere svincolata ed autonoma, anche temporalmente, rispetto all'apertura delle offerte.

Per quanto riguarda invece le procedure aperte, anche in questo caso occorre svincolare da meccanismi formali le prime due fasi della gara, relative all'accertamento dei requisiti di ordine generale e speciale.

In sostanza, la *par condicio* viene assicurata dall'obbligo della Stazione appaltante di non fare eccezioni a seconda dei vizi della documentazione e delle prove offerte dei concorrenti: quindi, obbligo di istruttoria supplementare ed esclusione se l'impresa interpellata persiste nel suo comportamento;

b) l'esigenza di una normativa europea inderogabile è particolarmente avvertita in materia di cause di esclusione, vale a dire con riferimento all'articolo 38 del nostro Codice dei contratti, che ha recepito l'articolo 45 della Direttiva, facendo registrare una deviazione rispetto alle disposizioni comunitarie, che incide sull'operatività delle imprese, come nel caso delle false dichiarazioni, che comportano l'interdizione per un anno dagli appalti, anche quando la falsa dichiarazione è di tenue valore oppure nasconde un fatto che non avrebbe comunque condotto all'esclusione dalla gara;

---

*c)* con riferimento all'offerta economicamente più vantaggiosa, si suggeriscono due modifiche, la prima delle quali consiste nel rendere immodificabile l'importo a base di gara e nell'aggiudicare sostanzialmente soltanto attraverso una valutazione dell'offerta tecnica. La seconda modifica consiste, invece, nel redigere la graduatoria delle migliori offerte tecniche e nel consentire a quelle più meritevoli di negoziare con l'Amministrazione, esclusivamente sulla base di sconti al prezzo a base d'asta e senza che sia stata preventivamente formulata un'offerta economica. In sostanza, le imprese presentano in entrambi i casi solo un'offerta tecnica;

*d)* una misura che potrebbe rendere i concorrenti più consapevoli dell'offerta che stanno per presentare è quella di prevedere una consultazione preliminare di tutte le imprese invitate, nel corso della quale i concorrenti hanno l'onere di segnalare tutti i vizi del progetto o, quantomeno, quelli riconoscibili, con la conseguenza che in sede esecutiva non potranno sollevare eccezioni se, in occasione della consultazione preliminare, hanno taciuto;

*e)* deve essere chiarito esplicitamente che la procedura negoziata, sia essa con bando o senza bando, è incompatibile con l'obbligo di seduta pubblica, dal momento che l'essenza della negoziazione consiste proprio nell'informalità, che non può essere assicurata da una seduta pubblica, la quale toglie alla Stazione appaltante ogni possibilità di manovra;

*f)* coerente con quest'ultima affermazione è la proposta di precisare che l'esito della procedura negoziata, proprio perché tale, non può dipendere dal massimo ribasso o dall'offerta economicamente più vantaggiosa;

*g)* deve essere inoltre sancito il concetto che obbligato in via primaria per tutti i danni, che l'appaltatore subisce a causa di un progetto malfatto, è il progettista, sempre se esterno all'Amministrazione, la quale risponde come obbligata solidale in via sussidiaria.

\*\*\*

## **Domanda n. 17**

---

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, il 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?

---

## **Risposta n. 17**

---

Con riferimento al quesito n. 17, e come si è già sottolineato in occasione di una precedente risposta, occorre una maggiore chiarezza sulla sostanza del fenomeno PPP e, soltanto a seguito di tali ulteriori chiarimenti, sarà possibile esprimere un giudizio in ordine alla procedura più confacente.

\*\*\*

## **Domanda n. 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?

## **Risposta n. 18**

---

Per quanto riguarda il quesito n. 18, non ci sembra che sia necessario generalizzare le procedure accelerate, e ciò per evitare che i concorrenti siano spinti a proporre offerte poco meditate.

\*\*\*

## **Domanda n. 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?

## **Risposta n. 19**

---

L'IGI è senz'altro favorevole alla generalizzazione della procedura negoziata previa pubblicazione del bando di gara, sul modello della Direttiva 17 e della impostazione del GPA, dal momento che potrebbe costituire un modo per consentire alle Stazioni appaltanti di ottenere migliori risultati negoziando con gli offerenti le condizioni dell'appalto, nel rispetto degli obblighi di concorrenza e di trasparenza.

Deve essere infatti considerato che, se le procedure finora utilizzate sono state messe "sotto accusa", ciò significa che la soluzione deve essere trovata, almeno a

livello sperimentale, in un meccanismo procedurale che responsabilizzi le Stazioni appaltanti, evitando i difetti del massimo ribasso e le stesse discrezionalità dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che porta l'Amministrazione a decidere nel chiuso dell'attività della Commissione, e non nell'ambito di un processo dialettico con i concorrenti.

\*\*\*

## **Domanda n. 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?

## **Risposta n. 20**

---

Questa procedura deve essere applicata senza alcuna eccezione.

\*\*\*

## **Domanda n. 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?

## **Risposta n. 21**

---

I rischi di abusi o discriminazioni non sono certamente assenti nelle altre procedure, ma la maggiore responsabilizzazione, cui è chiamata la Stazione appaltante con la procedura negoziata previa pubblicazione, rappresenta la migliore garanzia contro tali rischi.

A proposito di questa procedura, la Commissione europea potrebbe anche effettuare una valutazione dell'uso che di essa è stato fatto a livello di GPA.

\*\*\*

**Domanda n. 22**

---

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

**Risposta n. 22**

---

A nostro avviso, l'acquisto di beni e servizi commerciali dovrebbe confluire nei casi di procedura negoziata senza bando.

\*\*\*

**Domanda n. 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 n. 23**

---

Fermo restando quanto proposto in precedenza, siamo favorevoli ad un'inversione della sequenza procedurale dell'aggiudicazione, in base alla quale i criteri di selezione sono esaminati in un momento successivo all'aggiudicazione stessa.

Nell'affrontare questo problema, concordiamo con il Libro Verde allorché si interroga se questo meccanismo sia compatibile con le procedure ristrette o negoziate.

Tuttavia, dobbiamo rilevare che, nel nostro ordinamento, la procedura ristretta viene sostanzialmente applicata alla stregua di una procedura aperta, in quanto non avviene alcuna selezione tra tutti coloro che hanno i requisiti minimi e che hanno chiesto di essere invitati.

Ancora una volta, si rileva l'esigenza di una normativa europea inderogabile per evitare che i singoli ordinamenti introducano prescrizioni che si allontanano da quelle comunitarie, come avviene appunto nel caso italiano con riferimento alla procedura ristretta.

\*\*\*

## **Domanda n. 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 n. 24**

---

L'utilizzo dei requisiti come criteri di aggiudicazione presenta certamente profili di delicatezza ma, d'altra parte, l'organizzazione di uomini e di mezzi, di cui il concorrente si avvarrà nell'esecuzione del contratto, potrebbe rappresentare una soluzione-ponte verso l'utilizzo di tali elementi come criteri, considerato che essi vengono messi in atto dal concorrente al momento dell'esecuzione del contratto, con un obbligo che però nasce al momento dell'offerta, quando l'impresa si impegna a mettere in campo una determinata struttura operativa.

\*\*\*

## **Domanda n. 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 n. 25**

---

A nostro avviso, la Direttiva dovrebbe introdurre dei meccanismi che permettano alle Amministrazioni di tener conto delle esperienze maturate in precedenti rapporti contrattuali con l'attuale concorrente.

A questo proposito, occorre però considerare che l'articolo 45 della Direttiva 18 già prevede come causa di esclusione il fatto che il concorrente abbia commesso un errore grave.

In realtà, l'ipotesi formulata nel Libro Verde trova un riscontro più diretto nella norma di recepimento attuata con il Codice dei contratti il quale, all'articolo 38, comma 1, lettera f), stabilisce che non può essere ammesso alla gara il concorrente che, secondo motivata valutazione della Stazione appaltante, abbia commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stessa

Stazione appaltante, oppure che abbia commesso un errore grave nell'esercizio dell'attività professionale, riprendendo in questo senso la disposizione dell'articolo 45.

La norma interna ha dato luogo a contestazioni, dovute al fatto che l'Amministrazione adotta il provvedimento di esclusione sulla base di proprie valutazioni, senza che vi sia un provvedimento giurisdizionale che accerti la grave negligenza o malafede.

Deve essere inoltre aggiunto che, nel nostro ordinamento, è in corso un dibattito per introdurre il cosiddetto *rating* degli appaltatori, vale a dire la reputazione che essi hanno conquistato nei rapporti intrattenuti con le Stazioni appaltanti in generale.

A questo proposito, è utile una digressione che trae spunto dal sistema di qualificazione vigente in Italia nel campo dei lavori pubblici dei settori ordinari.

Come è noto, la qualificazione delle imprese è affidata a soggetti privati con i quali le imprese stesse stipulano un contratto, in base al quale le SOA si impegnano a valutare e, quindi, a rilasciare un'attestazione di qualificazione e le imprese corrispondono un prezzo per tale attività.

Deve essere aggiunto che l'attestazione rilasciata dalle SOA è condizione necessaria e sufficiente per partecipare alle gare e che quindi, diversamente da quanto stabilisce l'articolo 52 della Direttiva 18, la Stazione appaltante non solo non può mettere in dubbio gli accertamenti effettuati dalle SOA, ma non può nemmeno introdurre requisiti aggiuntivi di qualificazione in sede di gara.

Tale sistema viene considerato una delle principali cause, se non l'unica causa, del livello di bassa qualificazione che contraddistingue il mercato dei lavori pubblici.

Proprio da questa constatazione è nata l'istanza di introdurre nel sistema di qualificazione meccanismi correttivi, e quello della reputazione delle imprese è apparso come uno strumento capace di mettere le Stazioni appaltanti nella condizione di poter fare affidamento su contraenti capaci di portare a compimento i lavori.

In tale contesto, potrebbe risultare particolarmente utile creare un patrimonio informativo comune utilizzabile dalle Stazioni appaltanti e basato sui c.d. "*criteri reputazionali*", la cui elaborazione dovrebbe scaturire dalla raccolta di una serie di informazioni "*oggettive*" e verificate, relative alla condotta adottata dall'operatore economico nella fase di esecuzione della commessa. A titolo meramente esemplificativo, potrebbero essere presi in considerazione i seguenti elementi:

1. costi e tempi di esecuzione della commessa e loro corrispondenza a quanto previsto nel contratto;
2. rispetto delle disposizioni ambientali e delle norme di sicurezza sul lavoro;
3. attenzione alla ricerca e allo sviluppo del personale.

L'introduzione di tali criteri avrebbe inoltre l'effetto di creare un meccanismo virtuoso di incentivazione all'innalzamento qualitativo del mercato, massimizzando l'efficienza prestazionale degli operatori e riducendo anche l'asimmetria informativa delle Stazioni appaltanti in sede di affidamento, cioè

l'impossibilità di ottenere in fase di qualificazione un quadro informativo completo sulla reale affidabilità dei concorrenti.

In conclusione, siamo del parere che la Direttiva debba valorizzare il comportamento tenuto dagli appaltatori nei precedenti rapporti con le Stazioni appaltanti, e ciò potrebbe scaturire sia dalle relazioni che i collaudatori debbono redigere alla fine dei lavori, sia dal rispetto che l'impresa ha mostrato nei confronti dei rapporti con il fisco, con i contributi sociali e con i propri dipendenti.

In questa prospettiva, bisogna però tenere presente la situazione delle imprese di nuova costituzione, alle quali si potrebbe assegnare un *rating* di partenza di livello massimo, salvo poi a ridurlo qualora vengano riscontrate deviazioni di comportamento rispetto ai parametri che testimoniano della reputazione dell'impresa.

Circa il rischio di discriminazioni, esse possono scaturire non tanto da una volontà di trattare differenzialmente situazioni omogenee da parte della stessa Stazione appaltante, quanto dal fatto che i criteri di giudizio delle Stazioni appaltanti potrebbero essere diversi e, quindi, creare una eterogeneità di comportamenti, che andrebbe a scapito dell'equilibrio del mercato.

A nostro avviso, questo rischio potrebbe essere eliminato facendo presidiare questa materia da organismi pubblici, come l'Autorità per la Vigilanza che, oltre a gestire il patrimonio informativo degli operatori economici, potrebbero assicurare anche un'uniformità di comportamento.

Nella prospettiva di istituire un *rating*, si ritiene inoltre necessario valutare l'opportunità di prevedere un sistema reputazionale che si preoccupi anche dell'affidabilità dei garanti. Non bisogna infatti dimenticare che la garanzia globale di esecuzione, che diventerà operativa nel nostro ordinamento solamente a partire dal 9 giugno 2012, è destinata ad avere un forte impatto sul mondo delle imprese e dei loro garanti, dal momento che alle Compagnie di assicurazione e alle Banche verrà richiesto un impegno finanziario di entità tale, da non poter più prescindere da una selezione qualitativa di tali soggetti.

\*\*\*

## Domanda n. 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 n. 26

---

A nostro avviso, e ferme restando le proposte precedentemente indicate a proposito del controllo sul possesso dei requisiti, dell'offerta economicamente più vantaggiosa e della seduta pubblica, che ovviamente valgono anche per i settori

speciali, non è necessario introdurre ulteriori norme di semplificazione per gli appalti affidati dai gestori di servizi di pubblica utilità e dalle imprese pubbliche. Piuttosto, la Commissione dovrebbe accertare se l'Italia abbia recepito correttamente la Direttiva-ricorsi nei settori speciali, ai quali è stata applicata “*tout-court*” la Direttiva dei settori ordinari, senza considerare che l'attività delle imprese pubbliche e dei titolari di diritti speciali ed esclusivi può essere sanzionata in presenza di violazioni delle norme comunitarie, ma il giudice non può andare negli *interna corporis* delle decisioni assunte da soggetti sostanzialmente privati.

\*\*\*

## Domande nn. 27 - 28 - 29

---

**27.** Ritenete che il regime integrale degli appalti pubblici sia adeguato o al contrario inadatto alle esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici più piccole? Motivate la vostra risposta.

**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?

**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?

## Risposte nn. 27 - 28 - 29

---

A nostro avviso, bisognerebbe anche in questo caso cogliere le opportunità offerte dal GPA. Si potrebbe prevedere che, per gli appalti sotto soglia, le amministrazioni locali possano disciplinare la materia con propri regolamenti da pubblicare sul loro profilo di committente. Per gli appalti di importo ancora più contenuto (1 milione per i lavori e 100 mila euro per forniture e servizi), occorrerebbe autorizzare la trattativa privata senza bando, come già suggerito in precedenza.

Il problema di individuare con precisione il concetto di interesse transfrontaliero corrisponde ad una esigenza molto avvertita e sarebbe perciò opportuno che la Direttiva fornisse criteri sicuri, al fine di stabilire in quali casi i principi del Trattato debbano essere rispettati anche sotto soglia.

Con l'occasione, bisogna però precisare concretamente le regole specifiche che traducono in realtà operativa i principi del Trattato che, altrimenti, restano affidati

alle interpretazioni soggettive delle Stazioni appaltanti.

\*\*\*

## Domande nn. 30 - 31 - 32 - 33

---

**30.** In considerazione di quanto sopra, ritenete utile adottare norme legislative a livello UE concernenti la portata e i criteri della cooperazione pubblico-pubblico?

**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?

**32.** Preferireste piuttosto norme specifiche per diverse forme di cooperazione, sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia europea (ad esempio cooperazione orizzontale e interna)? In caso affermativo, motivate la vostra risposta e definite esattamente il tipo di norme auspicato.

**33.** Ritenete opportuno che le norme UE regolino anche i trasferimenti di competenze? Motivate la vostra risposta.

## Risposte nn. 30 - 31 - 32 - 33

---

A nostro avviso, le tre tipologie di rapporto pubblico-pubblico non debbono essere assoggettate alle Direttive.

In ogni caso, appare difficile l'elaborazione di un concetto dotato di criteri comuni a tutte le forme di cooperazione pubblico-pubblico.

Tuttavia, occorrono alcune precisazioni al riguardo.

Con riferimento ai rapporti *in house*, bisogna precisare che il nuovo soggetto si sostituisce a quello originariamente competente mantenendo le sue stesse funzioni, che sono quelle di committente.

In caso contrario, si verrebbero a creare operatori economici, che possono successivamente estendere la propria attività, avendo usufruito in partenza di un sostanziale aiuto di Stato per aver ricevuto, senza dover sottostare alle regole della concorrenza, un incarico di appaltatore.

Con riferimento al secondo caso di rapporto pubblico-pubblico, non occorre applicare le Direttive.

Sembra poi scontato che le norme europee non debbano essere applicate nemmeno al caso di trasferimenti di competenze.

Tuttavia, in questa prospettiva, occorre che la Commissione offra un chiarimento con riguardo alla sentenza della Corte di Giustizia relativa al caso TRAGSA e soprattutto alla legge francese sullo sviluppo delle società pubbliche (Loi n. 2010-559 del 28 maggio 2010), che sembrano collocarsi al di fuori delle tre ipotesi sopra considerate, nonché al di fuori di tutti i principi del Trattato. Altrimenti, non si

capisce tutto il dibattito sui servizi pubblici locali.

\*\*\*

## Domande nn. 34 - 37

---

**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/o gli svantaggi?

**35.** A vostro avviso, ci sono ostacoli che impediscono che l'aggregazione della domanda e agli 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?

**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?

**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.

## Risposte nn. 34 - 37

---

**34 - 35.** Il nostro ordinamento giuridico costituzionale non consente di emanare una legge vincolante che favorisca l'aggregazione e, quindi, la costituzione di centrali di committenza, che aggirino le strutture regionali, provinciali e comunali (art. 119 Cost.).

Le centrali di committenza rappresentano comunque un rallentamento dell'attività contrattuale, a causa del necessario coordinamento che deve instaurarsi tra il soggetto originariamente competente e quello che bandisce le gare.

Non si capisce inoltre se il concorrente illegittimamente pretermesso debba rivolgersi all'ente delegante o all'ente delegato, così come non è chiaro se, in caso di condanna ai danni, questi debbano essere sopportati dal delegato o dal delegante.

Occorrerebbe infine un'indagine diretta a verificare i risultati, anche in termini di tempo, che questo fenomeno ha generato.

In ultimo, è inoltre opportuno chiarire in quali dei tre casi prima esaminati di rapporto pubblico-pubblico, si collochi la relazione tra centrale di committenza e Amministrazione titolare del potere.

**36 - 37.** Riteniamo che l'aggregazione della domanda rappresenti un ostacolo per le PMI, le quali (soprattutto quelle piccole) hanno un raggio d'azione operativo circoscritto alla provincia in cui hanno sede; mentre dovrebbe essere valorizzato il fenomeno degli appalti-quadro, che rappresentano un importante strumento di fluidificazione dell'attività amministrativa.

\*\*\*

## **Domanda n. 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?

## **Risposta n. 38**

---

Riteniamo che possano profilarsi aspetti di costituzionalità per il fatto che un soggetto pubblico nazionale debba essere giudicato da un giudice di altra nazione.

\*\*\*

## **Domande nn. 39 - 40**

---

**39.** Ritenete opportuno che la direttiva sugli appalti pubblici regoli la questione delle modifiche sostanziali di un appalto mentre questo è ancora in vigore? In caso affermativo, quali elementi chiarificatori proporreste?

**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?

## **Risposte nn. 39 - 40**

---

**39.** L'IGI si dichiara favorevole ad affidare alle Direttive la questione delle modifiche sostanziali di un appalto in corso di esecuzione, ritenendo utile al riguardo che la Direttiva debba precisare il concetto di modifica sostanziale. Al riguardo, bisogna ricordare che, in tutti gli ordinamenti, il contratto d'appalto è caratterizzato dalla potestà del committente di ordinare varianti e da una

disciplina che regola anche quegli accadimenti imprevedibili come, per esempio, le sorprese geologiche.

**40.** Ad ogni modo, concordiamo con l'ipotesi che, dovendosi procedere al riappalto, la relativa procedura si caratterizzi per l'informalità, non essendo pensabile che si possa lasciare un cantiere inoperoso, in attesa del compiersi delle procedure formali.

\*\*\*

#### **Domanda n. 41**

---

Ritenete che le norme UE sulle modifiche, in relazione all'esecuzione dell'appalto, avrebbero un valore aggiunto? In caso affermativo, quale sarebbe il valore aggiunto di norme a livello UE? In particolare, le norme UE dovrebbero prevedere l'obbligo o il diritto esplicito delle amministrazioni aggiudicatrici di modificare il fornitore, di procedere alla risoluzione dell'appalto in alcune circostanze? In caso affermativo, in quali circostanze? Ritenete che l'UE debba adottare procedure specifiche secondo le quali il nuovo fornitore deve/può essere scelto?

#### **Risposta n. 41**

---

Siamo del parere che la Direttiva debba disciplinare anche le ipotesi di modifiche concernenti il contraente ed i conseguenti provvedimenti che la Stazione appaltante può adottare.

Nel nostro ordinamento, l'articolo 140 del Codice dei contratti prevede una procedura semplificata con l'interpello dei concorrenti classificatisi dopo l'aggiudicatario, nel caso di fallimento, di perdita dell'attestato SOA e di risoluzione per grave inadempimento.

\*\*\*

#### **Domanda n. 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?

**Risposta n. 42**

---

Ci sembra che il diritto di risoluzione in caso di aggiudicazione avvenuta in violazione della legislazione sugli appalti pubblici, faccia già parte dell'ordinamento, o almeno sia sottinteso, stante quanto stabilito dalle Direttive-ricorsi.

\*\*\*

**Domanda n. 43**

---

Ritenete che alcuni aspetti dell'esecuzione dell'appalto debbano essere disciplinati a livello UE? Quali? Definite con precisione.

**Risposta n. 43**

---

Come già sottolineato in una delle precedenti risposte, il nostro Istituto ritiene che le Direttive debbano disciplinare anche la fase esecutiva, soprattutto con riferimento a quei casi in cui si potrebbe delineare l'esigenza di appaltare nuovamente i contratti, vale a dire in caso di modifiche soggettive ed oggettive.

\*\*\*

**Domanda n. 44**

---

Ritenete che le amministrazioni aggiudicatrici debbano avere maggiori opportunità di influire sui subappalti effettuati dall'aggiudicatario dell'appalto? In caso affermativo, quali strumenti proponete?

**Risposta n. 44**

---

A nostro avviso, e conformemente ad una tendenza generalizzata nel mondo industriale, il subappalto non dovrebbe subire limitazioni, per cui la Stazione appaltante dovrebbe limitarsi a controllare che il corrispettivo riconosciuto al subappaltatore sia congruo e che lo stesso subappaltatore rispetti le leggi sulla sicurezza sociale, sui trattamenti previdenziali, sul pagamento delle imposte e che non vi siano infiltrazioni criminali. Tuttavia, alcuni nostri Associati hanno manifestato la necessità, soprattutto per determinati appalti di lavori, di escludere il subappalto per le parti essenziali o di limitarlo ad una certa percentuale.

## Domanda n. 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?

## Risposta n. 45

---

Siamo dell'opinione che le Direttive vigenti non frappongano ostacoli alla circolazione degli operatori economici nello spazio comunitario.

Le barriere da abbattere non sono legislative, ma dipendono dai comportamenti delle Stazioni appaltanti nei confronti delle imprese degli altri Paesi, che vogliono accedere ai loro mercati.

Si tratta in ogni caso di un fenomeno che deve essere esaminato di volta in volta e che può essere sanzionato in base alle normative vigenti in ciascuno Stato membro.

\*\*\*

## Domande nn. 46 - 47 - 48

---

**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.

**47.** Siete del parere che alcune delle misure previste dal Codice di buone pratiche debbano diventare obbligatorie per le amministrazioni aggiudicatrici, come la suddivisione in lotti (soggetta ad alcune condizioni)?

**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?

## Risposte nn. 46 - 47 - 48

---

**46.** L'IGI è del parere che occorran misure specifiche per venire incontro alle

necessità delle PMI e che le Direttive non contengano disposizioni in tal senso.

D'altra parte, questi provvedimenti di favore rientrano piuttosto nell'autonomia delle legislazioni nazionali, per cui l'Unione europea dovrebbe limitarsi a fornire indicazioni di principio, che impediscano alle successive disposizioni nazionali di essere sanzionate come violative dei principi del Trattato.

Da quanto risulta dai documenti citati nelle note del Libro Verde, i singoli Paesi europei hanno già varato misure finalizzate a rendere meno gravosa la partecipazione delle PMI alle gare.

Per quanto riguarda il nostro ordinamento, considerato che l'autocertificazione rappresenta la regola nelle gare, le Stazioni appaltanti potranno effettuare i riscontri della veridicità delle autodichiarazioni attraverso la banca dati dell'Autorità per la Vigilanza, senza gravare di ulteriori oneri probatori i concorrenti. Un problema che dovrebbe essere risolto a livello comunitario è quello della definizione di PMI.

Con riferimento al problema dei requisiti che possono rappresentare un ostacolo all'accesso alle gare, se fissati in modo troppo elevato, siamo del parere che in quest'ambito sia opportuna un'indicazione nelle Direttive ed attribuiamo rilevante importanza alla richiesta delle Stazioni appaltanti di ottenere dai concorrenti un'indicazione della struttura di uomini e di mezzi, che verrà impiegata nell'esecuzione del contratto.

**47.** Per quanto riguarda invece il Codice di buone pratiche ed, in particolare, la suddivisione in lotti, non siamo sfavorevoli se essa viene realizzata senza tenere conto delle esigenze specifiche degli investimenti e della necessità delle imprese di "*crescere*".

**48.** La scelta dell'offerente non comporta, secondo noi, particolari oneri tranne quelli legati al controllo dell'anomalia dell'offerta oppure alla predisposizione di un progetto tecnico nell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tuttavia, ci sembra che si tratti di oneri ineliminabili, a meno che non si immaginino meccanismi di esclusione automatica in caso di offerte eccessivamente basse.

\*\*\*

## **Domanda n. 49**

---

Sareste favorevoli ad una soluzione che richieda la presentazione e la verifica di prove soltanto per i candidati preselezionati/l'aggiudicatario?

## **Risposta n. 49**

---

Per quanto riguarda la domanda n. 49, rimandiamo a quanto espresso precedentemente.

\*\*\*

**Domande nn. 50 - 51 - 52**

---

**50.** Ritenete che l'autocertificazione siano 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 di azione dell'impresa stessa) e in quali invece non sarebbe utili?

**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 massimo 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?

**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?

**Risposte nn. 50 - 51 - 52**

---

Soprattutto con riferimento alla domanda n. 52, ci sembra che la soluzione ivi prospettata sia già risolta nella pratica degli appalti.

Se infatti si fa riferimento alla possibilità di imporre all'appaltatore l'affidamento di una quota dei lavori in subappalto, si fa presente, come già detto in precedenza, che la prassi di tutti i settori industriali è quella di avvalersi del subappalto.

In genere, il subappalto va affidato ad imprese di livello dimensionalmente inferiore all'appaltatore principale.

Quindi, nei fatti, l'obiettivo delineato nel Libro Verde è realizzato.

Come già sottolineato, sarebbe necessario che la Direttiva fissasse il principio della libertà di subappaltare, circondandolo con una serie di garanzie per quanto riguarda il trattamento economico tra appaltatore e subappaltatore e quello che il subappaltatore riserva ai propri dipendenti, oltre al controllo del rispetto delle norme sociali, fiscali e antimafia.

La politica della liberalizzazione del subappalto deve accompagnarsi ad un'impostazione diversa della qualificazione, nel senso che il giudizio sull'idoneità dell'impresa deve tenere conto di una struttura che si avvale poco della forza operaia, ma è organizzata per gestire il processo ed è perciò strutturata con una

forza lavoro e con una capacità organizzativa più che realizzativa.

\*\*\*

## Domande nn. 53 - 54

---

**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?

**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 favoriscono la concorrenza? In caso affermativo, quali strumenti proponete?

## Risposte nn. 53 - 54

---

**53.** Siamo senz'altro favorevoli a porre, come presupposto di avvio dei programmi di opere pubbliche, studi approfonditi sulla struttura del mercato prima di decidere l'accorpamento o la suddivisione in lotti.

**54.** Un aspetto poco considerato dalle norme riguarda la capacità produttiva delle imprese, intendendosi con questa quel fenomeno per cui un'impresa acquisisce una molteplicità di appalti che poi, in base alle proprie strutture di uomini e di mezzi, non è in grado di realizzare.

\*\*\*

## Domanda n. 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.

## Risposta n. 55

---

Siamo dell'opinione che bisogna lasciare libero il mercato di svilupparsi come ritiene senza iniziative o strumenti che, calando dall'alto, creano alterazioni incompatibili con la concorrenza.

\*\*\*

**Domanda n. 56**

---

Ritenete necessario migliorare il reciproco riconoscimento dei certificati? Sareste favorevoli alla creazione di un sistema di prequalificazione su scala europea?

**Risposta n. 56**

---

Non siamo in grado di rispondere alla prima parte del quesito, perché non sappiamo se un'impresa italiana dotata di attestazione SOA sia accettata sulla base di tale attestazione da una Stazione appaltante di altro Stato UE.

Quanto alla creazione di un sistema di qualificazione su scala europea, ci sembra che un tale progetto presenti problemi e difficoltà di non poco momento. Sarebbe più produttivo, come già indicato in una precedente risposta, che le Direttive fornissero delle indicazioni di massima circa il livello di qualificazione che le Amministrazioni possono richiedere.

\*\*\*

**Domanda n. 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?

**Risposta n. 57**

---

A nostro avviso, la soluzione potrà aversi allorché la tecnologia svilupperà sistemi di traduzione automatica immediatamente trasportati nello scritto. Al momento, infatti, la redazione delle specifiche tecniche anche in lingua straniera potrebbe comportare dei problemi legati alla terminologia, oltre a rappresentare un onere eccessivo per le Stazioni appaltanti.

\*\*\*

**Domanda n. 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 dal potere dei fornitori dominanti?

## **Risposta n. 58**

---

La soluzione potrebbe rinvenirsi in quell'accertamento e in quegli studi sulla struttura del mercato di cui si è detto in precedenza.

A proposito del prezzo massimo di riserva, esso pare muoversi nella medesima direzione in cui si colloca la nostra proposta di non "toccare" il prezzo a base d'asta, affidando l'aggiudicazione alla valutazione degli aspetti tecnici dell'offerta.

Quanto all'ipotesi di appaltare nuovamente i lavori in caso di presentazione di una sola offerta valida, nel nostro ordinamento è previsto che l'Amministrazione possa stabilire nel bando che provvederà all'aggiudicazione anche in tale caso.

\*\*\*

## **Domanda n . 59**

---

Ritenete che nelle norme UE in materia di appalti pubblici sarebbe necessario introdurre maggiori garanzie per tutelarsi da comportamenti anticoncorrenziali nelle procedure di appalto? In caso affermativo, quali nuovi strumenti/disposizioni proporreste?

## **Risposta n. 59**

---

Nel nostro ordinamento, almeno per quanto riguarda i lavori pubblici, non ci sembra che vi siano profili di comportamenti anticoncorrenziali.

Tuttavia, l'idea di investire l'Autorità Antitrust, nel caso vi sia un sospetto di questo tipo, può essere utile, così come potrebbe giovare l'esclusione dalla gara di un'impresa indicata da altro concorrente come futura sua subappaltatrice oppure, ancora, vietare all'aggiudicatario di subappaltare ad imprese che abbiano partecipato alla stessa gara.

Il divieto dovrebbe valere naturalmente anche per le imprese legate al subappaltatore-concorrente da vincoli giuridici societari.

\*\*\*

## **Domande nn. 60 - 61**

---

**60.** Secondo voi, l'attribuzione di diritti esclusivi mette a rischio la concorrenza equa nei mercati degli appalti?

**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?

## **Risposte nn. 60 - 61**

---

**60 - 61.** In premessa, occorre sottolineare un'ambiguità presente nel Capitolo 3.3, laddove nella prima parte si fa riferimento ai diritti esclusivi che le imprese acquisiscono, per esempio, con un brevetto; mentre nella seconda parte si affronta la questione dei diritti speciali di cui alla Direttiva 17, quelli cioè attribuiti a soggetti pubblici.

Nel primo paragrafo del Capitolo 3.3, si richiama la norma sulla procedura negoziata senza pubblicità e, quindi, si fa riferimento al rapporto Stazione appaltante-impresa.

Successivamente, il riferimento è a quei casi previsti nei contratti esclusi e nei settori speciali, relativi alla cooperazione pubblico-pubblico.

Ciò premesso, la risposta ai due quesiti va individuata in quanto detto precedentemente a proposito dei tre casi di cooperazione pubblico-pubblico, ossia che tali rapporti non debbono essere assoggettati alle disposizioni delle Direttive.

Questa problematica resta di incerta percezione, dal momento che non è chiaro quale sia l'ipotesi di attribuzione di diritti speciali o esclusivi.

Ad esempio, sembra da escludere che ci si trovi in presenza di un diritto speciale o esclusivo allorché un privato diventa titolare di una concessione (senza gara) di servizi; così come, sembra da escludersi la ricorrenza di tali diritti allorché tutti possono richiedere l'autorizzazione (per esempio, per attività di prospezione ex articolo 7 della Direttiva 17), ma un solo soggetto prende l'iniziativa di chiedere l'attribuzione di svolgere detta attività.

\*\*\*

## **Domanda n. 62**

---

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

## **Risposta n. 62**

---

Siamo del parere che non sia agevole assicurare la compatibilità delle specifiche

tecniche con l'introduzione di richieste correlate ad obiettivi politici.

\*\*\*

## **Domanda n. 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?

## **Risposta n. 63**

---

Si intravede il rischio che le Amministrazioni aggiudicatrici possano favorire determinate imprese a scapito di altre.

\*\*\*

## **Domanda n. 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 accessibilità per i portatori di handicap o una progettazione adeguata per tutti gli utenti? In caso contrario, che cosa sarebbe necessario fare?

## **Risposta n. 64**

---

Dobbiamo rilevare che, nel nostro ordinamento, la progettazione deve essere già redatta in maniera da superare le barriere architettoniche.

\*\*\*

## **Domanda n. 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?

**Risposta n. 65**

---

Siamo dell'avviso che le procedure di aggiudicazione dovrebbero favorire maggiormente l'innovazione tecnologica.

A nostro avviso, tale obiettivo può essere realizzato affidando all'esecutore dei lavori anche l'attività di progettazione, in maniera che possa essere preso in considerazione l'utilizzo delle sue tecnologie.

\*\*\*

**Domanda n. 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?

**Risposta n. 66**

---

Riteniamo che le Direttive siano sufficientemente strutturate per conseguire gli obiettivi politici indicati dal Libro Verde.

\*\*\*

**Domanda n. 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?

**Risposta n. 67**

---

Siamo dell'avviso che, per gli appalti di dimensioni non elevate, si dovrebbe consentire il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicità, che rappresenta uno strumento per favorire l'operatività delle imprese locali.

\*\*\*

## **Domanda n. 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 sarebbe invece troppo alto?

## **Risposta n. 68**

---

Siamo sufficientemente certi che, utilizzando la procedura negoziata previa pubblicazione del bando di gara, si possa agevolare l'introduzione di tali considerazioni politiche, dal momento che non si ritiene che il rischio di discriminazione e di restrizione della concorrenza sarebbe elevato. A questo proposito, rimandiamo a quanto già sostenuto in precedenza.

\*\*\*

## **Domanda n. 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 n. 69**

---

Non è facile indicare astrattamente esempi di competenza tecnica o altri criteri di selezione capaci di favorire la realizzazione di tali obiettivi politici. A nostro avviso, è sufficiente che le Direttive aprano ad una tale possibilità.

\*\*\*

## **Domande nn. 70 - 70.1.1. - 70.1.2 - 70.1.3 - 71 - 72 - 73**

---

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

**71.** Ritenete che, in ogni caso, il punteggio attribuito ai criteri ambientali, sociali o innovativi, ad esempio, debba essere limitato ad un massimo fissato preventivamente, in modo che tale criterio non diventi più importante dei criteri basati sulla prestazione o sui costi?

**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?

**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?

## **Risposte nn. 70 - 70.1.1. - 70.1.2 - 70.1.3 - 71 - 72 - 73**

---

**70.** A nostro avviso, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa appare lo strumento più adatto a realizzare gli obiettivi strategici segnalati dal Libro Verde.

Le Direttive potrebbero indicare le tipologie di appalti o di settori specifici ovvero, ancora, le circostanze in presenza delle quali i criteri di aggiudicazione possono essere conformati a tali indicazioni.

**70.1.1.** Non v'è dubbio che il prezzo più basso non appare come lo strumento più idoneo per il raggiungimento degli obiettivi strategici.

**70.1.2.** Per limitare l'applicazione del criterio del prezzo o l'importanza che le Amministrazioni possono attribuire al prezzo, si rinvia alla proposta formulata in una precedente risposta, laddove si proponeva di mantenere fermo il prezzo a base d'asta indicato dall'Amministrazione e di effettuare l'aggiudicazione tenendo

conto soltanto dell'offerta tecnica dell'impresa.

**70.1.3.** A nostro avviso, questo sistema potrebbe anche costituire un terzo criterio di aggiudicazione.

**71.** Siamo dell'avviso che il punteggio attribuito ai criteri ambientali, sociali o innovativi, non possa superare un certo massimo predeterminato.

**72.** Attualmente i criteri ambientali o sociali non compaiono tra quelli di aggiudicazione, ma siamo del parere che la Direttiva debba definirli con maggiore chiarezza.

**73.** Nel nostro ordinamento, la progettazione deve tener conto del ciclo di vita dell'opera, ma tale elemento non sempre è considerato come criterio di aggiudicazione nell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Al riguardo, sarebbe opportuno che la Commissione elaborasse una metodologia dei costi del ciclo di vita dell'opera.

\*\*\*

## **Domande nn. 74 - 75 - 76**

---

**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.

**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?

**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?

## **Risposte nn. 74 - 75 - 76**

---

Come già proposto in precedenza, l'occupazione e le condizioni di lavoro potrebbero rappresentare criteri di aggiudicazione, ma è necessario che le Direttive permettano di utilizzare i requisiti limitati a queste fattispecie come criteri di aggiudicazione.

In genere, nei contratti sono già inserite clausole che impongono all'appaltatore di realizzare l'opera rispettando considerazioni sociali, ambientali e di efficienza

energetica.

\*\*\*

## **Domanda n. 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 n. 77**

---

Per quanto riguarda la verifica dei requisiti lungo la catena dell'approvvigionamento, si fa presente che, nel nostro ordinamento, la Stazione appaltante accerta che il subappaltatore sia in possesso dei requisiti di qualificazione e che i materiali introdotti in cantiere, per essere posti in opera, siano accettati dal direttore dei lavori.

\*\*\*

## **Domanda n. 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 n. 78**

---

Riteniamo che nel nostro ordinamento vi siano già sufficienti adeguate garanzie rispetto a quanto ivi esposto.

\*\*\*

## **Domande nn. 79 - 80 - 81 - 82 - 82.1 - 82.2. - 82.3 - 82.3.1. - 82.4**

---

**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?

**80.** Se si decidesse di applicare meno rigidamente il requisito che prevede il collegamento con l'oggetto dell'appalto, quali meccanismi correttivi, eventualmente, dovrebbero essere inseriti per ridurre il rischio di discriminazioni e di restrizioni alla concorrenza?

**81.** Ritenete che le PMI possano avere difficoltà a rispettare i vari requisiti? In caso affermativo, come proponete di affrontare il problema?

**82.** Se ritenete che il collegamento con l'oggetto dell'appalto debba diventare meno rigido o addirittura essere eliminato, in quale delle fasi successive della procedura di appalto questo dovrebbe accadere?

**82.1.** Ritenete che nel definire le specifiche tecniche, sia opportuno applicare meno rigidamente il requisito per cui le specifiche concernenti processo e metodi di produzione devono essere connessi alle caratteristiche del prodotto, al fine di includere elementi che non si riflettono nelle caratteristiche del prodotto (ad esempio, per i suoi acquisti di caffè richiedere al fornitore di pagare ai produttori un premio da investire in attività volte a favorire lo sviluppo socioeconomico delle comunità locali)?

**82.2.** Credete che la normativa UE in materia di appalti pubblici debba consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di applicare criteri di selezione basati su caratteristiche dell'impresa che non siano legate all'oggetto dell'appalto (ad esempio richiedere agli offerenti una politica occupazionale che garantisca l'uguaglianza di genere sul posto di lavoro o in generale l'assunzione di una certa quota di categorie specifiche di soggetti, come persone in cerca di lavoro, portatori di handicap, ecc.)?

**82.3.** Ritenete che il collegamento con l'oggetto dell'appalto debba essere eliminato o reso meno rigoroso nella fase di aggiudicazione per tener conto di altre considerazioni strategiche (ad esempio si potrebbe attribuire un punteggio supplementare agli offerenti che assumano persone in cerca di lavoro o portatori di handicap)?

**82.3.1.** I criteri di aggiudicazione diversi dal prezzo più basso, dall'offerta economicamente più vantaggiosa, dai criteri non collegati all'oggetto dell'appalto potrebbero separare l'applicazione delle norme UE in materia di appalti pubblici da quella delle norme sugli aiuti di Stato, in quanto gli appalti aggiudicati sulla base

di criteri diversi da quelli economici potrebbero configurare la concessione di aiuti di Stato, potenzialmente problematici ai sensi delle norme UE sugli aiuti di Stato. Condividete questa preoccupazione? In caso affermativo, come proponete di affrontare il problema?

**82.4.** Ritenete che la normativa UE in materia di appalti pubblici debba consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di imporre clausole sull'esecuzione dell'appalto che non siano rigorosamente collegate alla fornitura dei beni e servizi in questione (ad esempio richiedendo che l'imprenditore istituisca servizi di assistenza all'infanzia per i propri dipendenti o eroghi parte della remunerazione a progetti sociali)?

\*\*\*

## **Risposte nn. 79 - 80 - 81 - 82 - 82.1 - 82.2. - 82.3 - 82.3.1. - 82.4**

---

**79 - 80.** In linea di massima, l'IGI concorda con la proposta di una applicazione meno rigida dei requisiti, soprattutto in funzione di istanze sociali come l'occupazione.

Resta inteso, come già detto in una precedente risposta, che la Stazione appaltante deve controllare che siano rispettati l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro, nonché il pagamento di contributi sociali, imposte e tasse.

In fondo, l'abbandono del collegamento con l'oggetto dell'appalto potrebbe rivelarsi meno profondo di quanto si tema.

**81.** Non riteniamo che le PMI si possano trovare in difficoltà, soprattutto quando si tratta di strutture che, benché piccole, sono bene organizzate.

**82.** Il collegamento con l'oggetto dell'appalto deve diventare meno rigido nella fase della qualificazione in funzione della successiva esecuzione dei lavori.

In altri termini, i concorrenti dovrebbero delineare, sin dalla gara, l'organizzazione degli uomini e dei mezzi con i quali realizzeranno l'opera.

Tra l'altro, tale circostanza potrebbe avere anche un effetto premiale nella stessa fase dell'aggiudicazione.

**82.1.** Siamo del parere che le specifiche tecniche vadano definite meno rigidamente in funzione di quanto si è detto.

Ricordiamo che, nel nostro ordinamento, sono già previsti contrattualmente oneri per le cosiddette opere compensative, ossia quelle che devono essere realizzate in favore delle comunità locali le quali, altrimenti, non permettono la realizzazione dell'opera nel loro territorio.

**82.2.** La risposta è contenuta in quel che abbiamo proposto in precedenza.

**82.3.** Anche la domanda n. 82.3.1. trova la sua risposta in quanto detto in precedenza.

**82.3.1.** A nostro avviso, i criteri di aggiudicazione innovativi nei sensi prima esposti non dovrebbero configurare concessione di aiuti di Stato, sul rilievo che essi sono attingibili da tutti i concorrenti.

**82.4.** Siamo del parere che la normativa Ue debba consentire l'imposizione di clausole che non siano rigorosamente collegate alla fornitura di beni e servizi.

\*\*\*

## **Domande nn. 83 - 84 - 85 - 86 - 86.1. - 86.2 - 87 - 88 - 89 - 90**

---

**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.

**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?

**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?

**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 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?

**86.2.** I requisiti obbligatori dovrebbero fissare soltanto il livello minimo, affinché le singole amministrazioni aggiudicatrici possano definire requisiti più ambiziosi?

**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)?

**88.** L'introduzione di criteri od obiettivi obbligatori su "che cosa acquistare" non deve portare all'eliminazione della concorrenza nei mercati degli appalti. Come si può tener conto dell'esigenza di non eliminare la concorrenza al momento di definire tali criteri od obiettivi?

**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?

**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?

## **Risposte nn. 83 - 84 - 85 - 86 - 86.1. - 86.2 - 87 - 88 - 89 - 90**

---

A nostro avviso, il "*che cosa acquistare*" non può che appartenere alla stessa Stazione appaltante ed è pertanto impensabile che vi sia un obbligo in tal senso da parte dell'UE.

A livello comunitario, si potranno indicare i requisiti dei beni collegati ai finanziamenti europei. A livello nazionale, invece, i finanziamenti sono spesso collegati all'acquisto di beni in generale, senza che siano fornite specificazioni ulteriori.

Pertanto, si ritiene che le Amministrazioni debbano conservare uno spazio di decisione incondizionato.

In linea generale, le domande su "*che cosa acquistare*" sembrano ipotizzare una politica dirigistica, che appare incompatibile con l'autonomia delle Amministrazioni, le cui decisioni di spesa dipendono da esigenze pubbliche ben definite.

Se con l'espressione "*che cosa acquistare*" si intende il caso di un investimento diretto, ad esempio, alla realizzazione di edifici scolastici, si deve considerare che questo avviene da sempre non solo nel nostro ordinamento, ma anche in tutti gli altri ordinamenti.

Se invece ci si riferisce al fatto che l'Europa intenda incentivare gli Stati a realizzare linee di collegamento stradali o ferroviarie, ci sembra che, anche sotto questo profilo, questo già avvenga.

Sulla base di tali considerazioni, la risposta sarà affermativa o negativa, a seconda di che cosa si intenda precisamente sostenere in questo Capitolo del Libro Verde.

\*\*\*

## Domande nn. 91 - 92 - 93 - 94 - 95 - 96

---

**91.** Ritenete che vi sia la necessità di promuovere ulteriormente e di stimolare l'innovazione tramite gli appalti pubblici? Quali incentivi/misure sosterebbero e accelererebbero la diffusione delle innovazioni da parte degli organi pubblici?

**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?

**93.** Ritenete che altre procedure potrebbero soddisfare meglio il requisito del sostegno all'innovazione tutelando soluzioni originali? In caso affermativo, quale tipo di procedure sarebbe più adeguato?

**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? 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? Le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero richiedere in altri modi non contemplati esplicitamente dal vigente quadro giuridico lo sviluppo di prodotti e servizi non ancora disponibili sul mercato? Ritenete che ci siano strumenti specifici con i quali le amministrazioni aggiudicatrici possano incoraggiare le PMI e le imprese in fase di avviamento (*start-up*) a partecipare ad appalti pre-commerciali?

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

**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?

## Risposte nn. 91 - 92 - 93 - 94 - 95 - 96

---

**91.** Siamo del parere che occorra promuovere e stimolare l'innovazione attraverso gli appalti pubblici, utilizzando misure incentivanti anche nella stessa fase di aggiudicazione.

**92.** Il dialogo competitivo non ha ricevuto ancora applicazione nel nostro ordinamento. Non appena avremo sperimentato nella pratica tale nuovo sistema di contrattazione, potremo dunque dare una risposta ragionata alla domanda.

**93.** Non crediamo che l'ordinamento abbia bisogno di altre procedure per sostenere l'innovazione, dal momento che quelle vigenti offrono un ampio ventaglio di possibilità.

**94.** Anche con riferimento all'appalto pre-commerciale, è difficile offrire indicazioni, non avendo maturato esperienze al riguardo nel nostro ordinamento.

**95.** Anche il giudizio sulle misure intese a favorire la capacità di innovazione delle PMI negli appalti pre- commerciali è legato alla possibilità di esperienze concrete che, al momento, non sono state ancora registrate.

**96.** Per quanto riguarda il monitoraggio degli appalti innovativi, si ritiene che esso potrebbe essere affidato all'Autorità per la Vigilanza.

\*\*\*

## **Domande nn. 97 - 97.1 - 97.1.1. - 97.1.2. - 97.1.3.**

---

**97.** Ritenete che sarebbe opportuno dedicare maggiore attenzione alle specifiche caratteristiche dei servizi sociali nella normative UE n materia di appalti pubblici? In caso affermativo, in che modo?

**97.1.** Ritenete che sia necessaria una maggiore regolamentazione, a livello UE, di alcuni aspetti concernenti l'appalto di servizi sociali, al fine di migliorare la qualità di tali servizi? In particolare:

**97.1.1.** opportuno che le direttive proibiscano il criterio del prezzo più basso per l'aggiudicazione di appalti, limitino l'uso del criterio del prezzo, limitino l'importanza che le amministrazioni aggiudicatrici possono attribuire al prezzo, introducano una terza possibilità per i criteri di aggiudicazione oltre al prezzo più basso e all'offerta economicamente più vantaggiosa?

**97.1.2.** è necessario che le direttive consentano la possibilità di riservare gli appalti in materia di servizi sociali a organizzazioni senza scopo di lucro? Sarebbe opportuno concedere altri privilegi a tali organizzazioni per quanto riguarda l'aggiudicazione di appalti in materia di servizi sociali?

**97.1.3.** misure intese ad alleggerire i criteri di aggiudicazione o riservare gli appalti a determinati tipi di organizzazione potrebbero compromettere la capacità delle procedure di appalto di assicurare l'acquisizione di tali servizi "al costo minore per la comunità" e pertanto presentare il rischio di appalti che comportino un aiuto di Stato. Convidete queste preoccupazioni?

## **Risposte nn. 97 - 97.1 - 97.1.1. - 97.1.2. - 97.1.3.**

---

**97 - 97.1.** Come detto in precedenza, a nostro avviso i servizi dell'Allegato II B dovrebbero essere assoggettati alle Direttive sugli appalti. Pertanto, non riteniamo che, almeno per il momento, sia opportuno dedicare maggiore attenzione alle specifiche caratteristiche di tali servizi, mancando un'esperienza concreta nel nostro ordinamento.

**97.1.1.** Siamo convinti che il criterio del prezzo più basso non sia lo strumento più adatto per l'affidamento di tali servizi.

**97.1.2.** Entro limiti molto circoscritti, si potrebbero affidare i servizi sociali alle organizzazioni senza scopo di lucro, a condizione che sul mercato non esistano imprese in grado di svolgerli. Tuttavia, si deve rilevare anche che riservare appalti a determinati tipi di organizzazione non offre la sicurezza di un costo minore per la comunità. Le soglie dovrebbero coincidere con quelle previste per i settori speciali.

\*\*\*

## **Domanda n. 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.)?

**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?

## **Risposte nn. 98 - 99**

---

**98.** Nel nostro ordinamento, i componenti esterni delle commissioni giudicatrici sono scelti con un sistema sufficientemente garantito. Tuttavia, non si esclude che vi possano essere conflitti di interesse che, al tempo stesso, sono obiettivamente difficili da individuare.

**99.** Siamo dell'avviso che l'UE possa definire con maggiore precisione i casi di conflitti di interesse, avvalendosi delle esperienze maturate in tutti gli altri Stati membri.

## Domande nn. 100 - 101 - 102 - 103

---

**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?

**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)?

**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)?

**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 *ex-ante* sui subappalti?

## Risposte nn. 100 - 101 - 102 - 103

---

**100.** A nostro avviso, il tasso di corruzione e di favoritismo è meno elevato di quanto si possa pensare. Riteniamo comunque che i rimedi debbano essere adottati dai singoli Stati.

**101.** Non c'è una fase che presenti rischi maggiori rispetto alle altre.

**102.** Nel nostro ordinamento sono state introdotte specifiche disposizioni, le quali hanno la funzione di evitare i cartelli tra le imprese oppure la predisposizione fraudolenta del bando di gara.

**103.** Per quanto concerne la criminalità organizzata, il nostro ordinamento è caratterizzato da una vasta normativa anticriminalità che si è, per così dire, arricchita di recente con le disposizioni sulla tracciabilità dei pagamenti.

## Domande nn. 104 - 105 - 106 - 107 - 108

---

**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?

**105.** Come sarebbe possibile rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici per ottenere informazioni sulla situazione personale dei candidati e degli offerenti?

**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?

**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?

**108.** Ritenete che alla luce del trattato di Lisbona, a livello UE debbano essere elaborati standard minimi per le sanzioni penali in particolari circostanze, quali corruzione o conflitti di interesse non dichiarati?

## **Risposte nn. 104 - 105 - 106 - 107 - 108**

---

**104.** Siamo dell’idea che l’art. 45 sia uno strumento utile per prevenire comportamenti commerciali scorretti. Il recepimento di tale norma nel nostro ordinamento è avvenuto in maniera più rigorosa rendendo più gravi certe previsioni dell’art. 45.

**105.** Con riferimento alla cooperazione tra Amministrazioni aggiudicatrici, si ritiene che essa possa essere realizzata attraverso la banca dati del Casellario Informatico dell’Autorità per la Vigilanza, la quale mette a disposizione una quantità rilevante di informazioni sulla situazione personale delle imprese.

**106.** Per quanto riguarda le misure di autodisciplina, non si può esprimere un’opinione precisa al riguardo, dal momento che il fenomeno non è noto nei suoi termini concreti.

**107.** A nostro avviso, la decisione motivata di respingere un’offerta o una candidatura rappresenta una sanzione adeguata. Nel nostro ordinamento sono previste sanzioni ulteriori, consistenti nell’incameramento della cauzione provvisoria e nella sospensione dalle gare che può arrivare fino ad un anno.

**108.** Con riferimento alle sanzioni penali, le Stazioni appaltanti lamentano la mancanza di una elencazione dei reati che portano all’esclusione dalla gara.

\*\*\*

## Domande nn. 109 - 110

---

**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?

**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?

## Risposte nn. 109 - 110

---

**109 - 110.** Il quesito n. 109 non è facilmente comprensibile. Se si fa riferimento alla partecipazione alle attività preparatorie, nel nostro ordinamento è prevista una specifica incompatibilità, che è più rigorosa rispetto a quella europea ma che, in realtà, è stata attenuata a seguito della sentenza della Corte di Giustizia. Se invece si fa riferimento ad un vantaggio concorrenziale che l'impresa ha conquistato operando in un certo settore, si ritiene che tale aspetto debba essere al contrario premiato, perché consente all'impresa di vantare nel suo *curriculum vitae* una competenza specifica che può risultare utile alla Stazione appaltante.

\*\*\*

## Domande nn. 111 - 111.1. - 112

---

**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 al riguardo?

**111.1.** È 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?

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

## Risposte nn. 111 - 111.1. - 112

---

**111 - 112.** Il tema della reciprocità nell'accesso ai mercati extra UE delle imprese europee è estremamente attuale, data la carenza di domanda nell'Unione. A questo riguardo, potrebbe essere utile stabilire a livello comunitario un meccanismo per

cui la Commissione europea dichiara la non accessibilità nelle gare nella UE di imprese del Paese che non offre (e fino a quando non offre) condizioni di reciprocità, con conseguente obbligo per tutte le Stazioni appaltanti degli Stati membri di escludere dalle gare tali soggetti, anche qualora dovessero presentarsi in raggruppamento temporaneo con imprese europee. Lo stesso meccanismo di esclusione dovrebbe intervenire in caso di costo del lavoro molto più basso rispetto alla media UE, ossia quando quest'ultimo risulta palesemente non ancorato a standard europei.

\*\*\*

## **Domanda n. 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?

## **Risposta n. 113**

---

A nostro avviso, dovrebbe essere chiarito il concetto di interesse transfrontaliero, così come avrebbe bisogno di una maggiore specificazione pratica il contenuto degli stessi principi comunitari continuamente invocati.

\*\*\*

## **Domanda n. 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.

## **Risposta n. 114**

---

A nostro giudizio, le questioni prioritarie sono rappresentate dalle semplificazioni procedurali indicate non solo dal Libro Verde, ma anche dal nostro Istituto, secondo il seguente ordine:

- a) introdurre una normativa europea sugli appalti con Regolamento;



Istituto Grandi Infrastrutture

- b)* generalizzare la procedura negoziata previa pubblicazione del bando;
- c)* prevedere l'incompatibilità della procedura negoziata con la seduta pubblica e non affidare l'aggiudicazione ai criteri del massimo ribasso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- d)* modificare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo una delle seguenti modalità:
  - rendere imm modificabile l'importo a base di gara ed aggiudicare soltanto attraverso una valutazione dell'offerta tecnica, oppure
  - redigere la graduatoria delle migliori offerte tecniche e nel consentire a quelle più meritevoli di negoziare con l'Amministrazione, esclusivamente sulla base di sconti al prezzo a base d'asta e senza che sia stata preventivamente formulata un'offerta economica;
- e)* introdurre una consultazione preliminare di tutte le imprese invitate per verificare l'esistenza dei vizi progettuali ed evitare che, in fase esecutiva, possano essere sollevate eccezioni su tali elementi;
- f)* porre a carico del progettista esterno all'Amministrazione la responsabilità per i danni arrecati all'appaltatore a causa del suo progetto;
- g)* prevedere, per la Stazione l'appaltante, l'obbligo di effettuare una istruttoria supplementare in occasione della verifica dei requisiti, qualora la documentazione sia mancante o incompleta, e disporre l'esclusione se l'impresa interpellata persiste nel suo comportamento;
- h)* invertire la sequenza procedurale delle fasi di selezione e di aggiudicazione, al fine di esaminare i requisiti del solo aggiudicatario;
- i)* introdurre dei meccanismi che consentano alle Amministrazioni di tener conto delle esperienze maturate dagli operatori economici e, quindi, della reputazione che essi hanno conquistato a seguito dei rapporti intrattenuti con le Stazioni appaltanti;
- j)* prevedere un sistema reputazionale per valutare anche l'affidabilità dei garanti degli operatori economici.

Il Segretario Generale  
Avv. Federico Titomanlio

Dr. Claudio Rangone

Dr.ssa Laura Savelli