



Commissione
europea

NUOVE NORME IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI E CONCESSIONI PIÙ SEMPLICI E FLESSIBILI

*Mercato interno
e servizi*

Europe Direct è un servizio di informazioni sull'Unione europea.

**Numero verde (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Alcuni operatori di telefonia mobile consentono unicamente un accesso a pagamento ai numeri 00 800.

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa: (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-79-36183-8

doi:10.2780/48115

© Unione europea, 2014

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Belgium

INDICE

2 MESSAGGIO DI RAMÓN LUIS VALCÁRCEL SISO

PRESIDENTE DEL COMITATO DELLE REGIONI

3 PRAFAZIONE DI MICHEL BARNIER

MEMBRO DELLA COMMISSIONE EUROPEA
RESPONSABILE PER IL MERCATO INTERNO E I SERVIZI

5 DUE RIFORME PROFONDE

MENO INCERTEZZE E SALVAGUARDIA
DELLA LIBERTÀ DI ORGANIZZAZIONE

7 APPALTI PUBBLICI

UN MOTORE IMPORTANTE PER L'OCCUPAZIONE
E LA CRESCITA, AL SERVIZIO DELLA SOCIETÀ

13 CONCESSIONI

UN NUOVO CAPITOLO PER IL MERCATO UNICO

MESSAGGIO



**Ramón Luis
Valcárcel Siso**
Presidente del
Comitato delle regioni

Gli appalti pubblici rappresentano una potente leva per la crescita e l'occupazione. Il parere del Comitato delle regioni, elaborato dalla relatrice Catarina Segersten-Larsson, sottolinea quanto sia importante per le piccole e medie imprese poter partecipare alle procedure di appalto pubblico. Il parere insiste anche sulla semplificazione delle regole e sulla necessità di poter tenere conto con maggiore facilità degli aspetti ambientali e sociali, nonché di lanciare contratti di appalto basati sull'innovazione. Sono certo che, grazie a queste nuove regole, le autorità pubbliche saranno in grado di spingersi ancora più in là e di avvalersi degli appalti pubblici a favore dell'innovazione, della sostenibilità e dell'inclusione.

Le nuove regole, inoltre, tengono conto anche dei bisogni specifici degli enti locali e regionali. Esse danno infatti alle autorità pubbliche la possibilità di adattare i criteri di aggiudicazione in funzione dei loro obiettivi, quali ad esempio l'integrazione dei giovani o dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro oppure la riduzione dell'impatto delle emissioni di CO₂ dei prodotti da esse acquistati. Ciò consente loro di tenere maggiormente conto dei propri bisogni specifici, in linea con il principio di sussidiarietà.

Le nuove regole in materia di concessioni miglioreranno la certezza del diritto per tutte le autorità pubbliche e consentiranno alle imprese europee di partecipare agli appalti pubblici in tutta l'UE.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'R. Siso'.

PREFAZIONE



Michel Barnier
Membro della
Commissione Europea,
Responsabile per
il Mercato Interno
e i Servizi

Gli appalti pubblici e le concessioni sono potenti generatori di crescita e occupazione. Essi rappresentano anche strumenti di ammodernamento del settore pubblico e possono contribuire ad un modello di crescita più giusto e sostenibile. Le norme che abbiamo appena adottato consentiranno alle amministrazioni pubbliche di valorizzare tali strumenti, garantendo nel contempo l'uso ottimale del denaro dei contribuenti.

Per gli appalti pubblici, la semplificazione e la certezza del diritto apportate da questa riforma comporteranno una gestione più semplice, una maggiore efficienza e un risparmio di tempo e di risorse, sia per gli enti aggiudicatori che per le imprese, in particolare le PMI. Inoltre, l'inclusione sociale, l'ambiente e l'innovazione sono riconosciuti come priorità a pieno titolo, cosa che consente agli organi decisionali pubblici di optare per l'offerta migliore piuttosto che per la più bassa.

Quanto alle concessioni, si tratta di una forma di cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato che si è già dimostrata efficace, in particolare per il finanziamento delle infrastrutture di cui l'Europa ha urgente bisogno. Per le amministrazioni pubbliche che si avvalgono di questo tipo di cooperazione e per gli operatori del settore, la nuova direttiva crea un mercato interno ben funzionante, nel quale gli enti, le imprese e le PMI possono accedere ad un numero di opportunità cinque o addirittura dieci volte superiore rispetto al mercato nazionale. Le concessioni beneficeranno di un quadro europeo unico, trasparente e affidabile, che garantisce agli enti libertà di organizzazione e un miglior rapporto qualità-prezzo, e alle imprese la certezza del diritto.



DUE RIFORME PROFONDE MENO INCERTEZZE E SALVAGUARDIA DELLA LIBERTÀ DI ORGANIZZAZIONE

GARANTIRE ALLE AUTORITÀ PUBBLICHE LA LIBERTÀ DI ORGANIZZARE I SERVIZI PUBBLICI E LA COOPERAZIONE

Le nuove norme europee non pregiudicano la competenza nazionale o locale in questo campo e proteggono determinate modalità di gestione dei servizi pubblici ben consolidate:

- **la libertà nazionale è salvaguardata: l'organizzazione dei servizi pubblici è di esclusiva responsabilità degli Stati membri.** Un'autorità pubblica rimane libera di eseguire direttamente i compiti di interesse pubblico di cui è incaricata avvalendosi delle proprie risorse o affidandoli ad imprese. È solo in questo secondo caso che si applicano le norme in materia di appalti pubblici e concessioni;
- **si pone fine alle incertezze sulla cooperazione tra autorità pubbliche,** soprattutto a livello locale. Le nuove norme specificano le condizioni che le entità interessate devono soddisfare per essere esentate dal campo di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici e sulle concessioni (ad esempio nel settore dell'edilizia popolare).

Per esempio, un accordo tra comuni limitrofi per organizzare la rimozione della neve dalle strade nel periodo invernale potrà beneficiare delle nuove norme, a patto di rispettare le condizioni.

QUANDO SI APPLICHERANNO LE NUOVE NORME?

Gli Stati membri hanno due anni di tempo, a partire dall'entrata in vigore delle direttive, per **ricepire le nuove norme nel diritto nazionale** (salvo per quanto riguarda gli appalti pubblici elettronici, per i quali il termine è settembre 2018). La Commissione assisterà gli Stati membri nel recepimento delle direttive e ne controllerà la corretta applicazione una volta adottate.



APPALTI PUBBLICI

UN MOTORE IMPORTANTE PER L'OCCUPAZIONE E LA CRESCITA, AL SERVIZIO DELLA SOCIETÀ



«Le nuove norme europee sugli appalti pubblici garantiranno un uso più efficace e trasparente del denaro pubblico, agevolando nel contempo il compito delle autorità pubbliche quando esse acquistano beni o servizi o effettuano lavori. In questo contesto, privilegiare l'offerta economicamente più vantaggiosa invece di quella più bassa, facilitare le condizioni di accesso agli appalti pubblici per le imprese, in particolare le PMI, e rafforzare i meccanismi che assicurano il rispetto del diritto previdenziale e del lavoro rappresentano un grande passo avanti verso appalti pubblici di qualità e rispettosi delle esigenze sociali.»

Marc Tarabella

Membro del Parlamento europeo
e relatore sulla riforma

PERCHÉ MODERNIZZARE LE NORME IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI?

Gli appalti pubblici che rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive UE ammontano a 425 miliardi di euro, ossia al 3,4% del PIL dell'UE (dati 2011). Le norme europee sugli appalti pubblici attualmente in vigore risalgono al 2004. L'evoluzione economica, sociale e politica e gli attuali vincoli di bilancio hanno messo in evidenza la necessità di rivederle. Tenuto conto della loro importanza economica, gli appalti pubblici devono essere messi al servizio della crescita in Europa. Devono anche contribuire all'affermarsi di un modello di sviluppo economico più sostenibile e più inclusivo.

CHE COSA CAMBIERÀ CON LE NUOVE REGOLE?

MENO BUROCRAZIA, PROCEDURE PIÙ SEMPLICI E FLESSIBILI

Al fine di utilizzare al meglio il denaro pubblico per fornire agli utenti servizi pubblici di qualità, sono state stabilite norme più semplici ed efficaci a favore sia delle amministrazioni pubbliche che delle imprese, soprattutto delle PMI:

- **Meno documenti da presentare**, grazie al nuovo documento di gara unico europeo e al principio secondo il quale l'offerente vincitore è il solo che deve fornire documenti.
- **Tempi procedurali ridotti**.
- Diffusione dell'uso di mezzi di **comunicazione elettronica**, obbligatorio entro settembre 2018.
- Maggiore **libertà di negoziazione**, grazie a procedure negoziate agevolate.
- **Semplificazione degli obblighi di pubblicazione per le amministrazioni regionali e locali**.

PROMUOVERE L'INNOVAZIONE

L'innovazione è uno dei motori della crescita futura. L'acquisto di beni, opere e servizi innovativi contribuisce a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici, consentendo nel contempo di rispondere alle sfide sociali. La nuova procedura per l'acquisto di **prodotti e servizi innovativi** stabilisce a tal fine un quadro giuridico chiaro, caratterizzato da:

- Una **fase competitiva** per scegliere il/i partner più adatto/i a mettere a punto una soluzione innovativa, specifica per le esigenze dell'acquirente.
- In ogni fase (**ricerca e sviluppo e commercializzazione** della soluzione da parte del partner), la possibilità per l'ente aggiudicatore di **porre fine al partenariato** o di ridurre il numero di partner.

GLI APPALTI PUBBLICI AL SERVIZIO DELLA SOCIETÀ

Le nuove norme consentono alle amministrazioni pubbliche di tenere conto di diversi aspetti: la dimensione sociale, le esigenze ambientali e la promozione di altre scelte politiche, come la riduzione della spesa energetica. Essi potranno così valutare le offerte sulla base di parametri più ampi:

- Il **«costo del ciclo di vita»** completo (compreso l'impatto delle emissioni di CO₂) dei beni o servizi acquistati.

Esempio: un comune che acquista autobus destinati al trasporto scolastico potrà preferire gli autobus che, sebbene più cari, consumano meno carburante, richiedono meno manutenzione tecnica e hanno una durata di vita più lunga.

- Il **processo di produzione** dei beni e servizi acquistati (ad esempio l'inserimento nel mondo del lavoro di persone svantaggiate o l'uso di sostanze più rispettose dell'ambiente) potrà essere determinante nella scelta dell'operatore economico.

Esempio: un'amministrazione pubblica potrà preferire l'impresa che coinvolge il maggior numero di disoccupati di lunga durata in un appalto per la manutenzione di edifici pubblici.

- Le **offerte anormalmente basse** a causa del mancato rispetto degli obblighi sociali, delle norme ambientali e del diritto del lavoro saranno respinte.
- Sarà possibile **riservare contratti** a laboratori protetti o alle imprese che si prefiggono l'inserimento professionale di lavoratori disabili o svantaggiati (ad esempio disoccupati o persone appartenenti a minoranze svantaggiate), quando questi ultimi rappresentano più del 30% del personale delle strutture interessate.

Una nuova clausola generale ricorda **l'obbligo di rispettare i requisiti ambientali, sociali o di diritto del lavoro** applicabili e derivanti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, dai contratti collettivi o dal diritto internazionale. Gli Stati membri e le autorità pubbliche devono verificare il rispetto di tale obbligo. L'operatore economico inadempiente sarà escluso dalle procedure di appalto.

AGEVOLARE L'ACCESSO DELLE PMI

Le PMI rappresentano il 52% dell'economia dell'Unione e sono aggiudicatrici del 60% degli appalti pubblici (dati 2006-2008). Esse contribuiscono in modo significativo alla creazione di posti di lavoro, alla crescita e all'innovazione. Una maggiore partecipazione delle PMI agli appalti pubblici avrà effetti positivi sulla crescita:

- Le amministrazioni pubbliche vengono incoraggiate a **suddividere in lotti i grandi appalti**. Se la suddivisione non viene effettuata, devono spiegarne il motivo.
- Il **fatturato minimo richiesto** per poter partecipare a un appalto pubblico è in linea di principio soggetto a un tetto massimo (non superiore a 2 volte il valore stimato dell'appalto).

RAFFORZARE LA LOTTA CONTRO I FAVORITISMI E LA CORRUZIONE

La corruzione negli appalti pubblici costa alle nostre società circa 2 miliardi di euro all'anno. I conflitti di interessi e le pratiche illecite compromettono la corretta applicazione delle norme e mettono a rischio i principi fondamentali della democrazia, nonché la parità di accesso ai mercati.



- Definizione chiara del «**conflitto di interessi**» e necessità per gli Stati membri di adottare provvedimenti al fine di prevenirlo, individuarlo e correggerne gli effetti.
- **Esclusione dell'operatore economico colpevole di comportamenti illeciti** quali l'influenza indebita o le false dichiarazioni.
- Chiarimento delle **situazioni** che consentono di modificare i contratti dopo la loro attribuzione.

UN NUOVO REGIME SEMPLIFICATO PER I SERVIZI SOCIALI

I servizi sociali, sanitari e scolastici hanno, per loro stessa natura, una dimensione transnazionale limitata. A causa delle diverse tradizioni culturali, il loro funzionamento varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. Era pertanto necessario un regime semplificato:

- **Servizi beneficiari:** quelli esplicitamente indicati nella direttiva, ossia i servizi sociali, sanitari e culturali, come ad esempio i servizi di assistenza domestica, istruzione e formazione, i servizi di sicurezza sociale.

L'organizzazione dei **servizi previdenziali obbligatori** è di competenza esclusiva degli Stati membri. Il nuovo regime semplificato si applica solo se l'esecuzione di detti servizi è affidata ad un'impresa esterna.

- **Netto aumento delle soglie:** gli appalti interessati sono quelli superiori a **750000 euro**. Gli appalti di valore inferiore a detto importo non sono, in linea di principio, ritenuti interessanti per le imprese degli altri Stati membri ed esulano pertanto dal nuovo quadro normativo, salvo casi speciali (segnatamente se sono coinvolti fondi strutturali europei).
- **Obblighi europei molto limitati:** pubblicazione di un bando di gara in forma semplificata e di un avviso di aggiudicazione del contratto; stesso trattamento degli operatori nazionali ed europei; per il resto, si applicano le norme nazionali.
- **Valorizzazione della qualità** dei servizi sociali: possibile attribuzione del contratto all'impresa che meglio risponde ai criteri qualitativi stabiliti nel bando di gara per il servizio specifico (es.: accessibilità, continuità, bisogni delle diverse categorie di utenti); possibilità per gli Stati membri di non adottare il costo come unico criterio per l'assegnazione dei contratti.

BIGLIETTO



BANK

333

CONCESSIONI UN NUOVO CAPITOLO PER IL MERCATO UNICO



«L'adozione da parte dell'Unione europea di norme chiare, semplici e pragmatiche sull'aggiudicazione dei contratti di concessione costituisce un importante passo avanti per il mercato interno e per i suoi cittadini. Il valore aggiunto di queste nuove norme è fondamentale: non soltanto esse porranno fine ad anni di giurisprudenza in mutamento e di incertezza del diritto dovuta alla mancanza di regole chiare – cosa deleteria sia per le amministrazioni pubbliche che per gli operatori economici – ma garantiranno anche che le decisioni delle amministrazioni pubbliche siano imparziali e trasparenti, e che il denaro dei contribuenti sia ben speso. Questa direttiva crea innanzitutto un ambiente stabile e affidabile per gli investimenti in servizi pubblici di elevata qualità e infrastrutture necessarie. È questo ciò di cui l'Europa ha bisogno per andare verso la competitività globale e la ripresa economica.»

Philippe Juvin

Membro del Parlamento europeo
e relatore sulle concessioni

CHE COSA SONO LE CONCESSIONI?

Le concessioni sono una forma di **parteneriato** tra il settore pubblico e imprese generalmente private. Questa forma di partenariato si è già dimostrata efficace, ad esempio per il finanziamento delle infrastrutture. Secondo la Banca europea per gli investimenti, tra il 1990 e il 2009 nell'UE sono stati conclusi **oltre 1 300 contratti di partenariato pubblico-privato (PPP)**, per un valore di oltre 250 miliardi di euro. Le concessioni costituiscono la forma più comune di PPP (60%).

Esse sono utilizzate in settori fondamentali dell'economia **che incidono sulla qualità della vita quotidiana di tutti i cittadini dell'UE**. Tra le concessioni, ad esempio, figurano l'offerta di trasporti stradali e ferroviari, i servizi portuali e aeroportuali, la manutenzione e la gestione delle autostrade, la fornitura di energia elettrica e riscaldamento, le strutture ricreative e i parcheggi. Per molti Stati membri esse rappresentano lo strumento ideale per sviluppare progetti infrastrutturali, di cui l'Europa continua ad avere un grande bisogno.

Le concessioni sono **diverse dagli appalti pubblici** tradizionalmente utilizzati dalle amministrazioni pubbliche per l'acquisizione di forniture, lavori o servizi.

- Con un appalto pubblico, un operatore economico riceve un pagamento fisso per svolgere il lavoro o il servizio richiesto.
- Con una concessione, un operatore economico riceve **una remunerazione sostanziale per il fatto di essere autorizzato a gestire il lavoro o il servizio.**

Le concessioni fanno sì che **competenze e capitali privati vadano ad integrare le risorse pubbliche** e consentono nuovi investimenti in infrastrutture e servizi pubblici senza gravare sul debito pubblico.

Esempio: una società privata costruisce e gestisce un'autostrada a un prezzo fisso anziché essere remunerata attraverso i pedaggi, cosa che esporrebbe la società al rischio che le entrate non coprano gli investimenti e gli altri costi sostenuti.

PERCHÉ ABBIAMO BISOGNO DI NORME IN MATERIA DI CONCESSIONI?

L'attuale quadro giuridico è frammentato, basato su una giurisprudenza complessa e norme nazionali divergenti. Esso manca di chiarezza nei principi di base e, di conseguenza, non garantisce sufficiente certezza del diritto. Impegnando una grande quantità di denaro in concessioni a lungo termine, pertanto, gli operatori economici e le banche si assumono un rischio elevato. Le amministrazioni pubbliche, da parte loro, sono esposte al rischio che i loro appalti vengano impugnati o addirittura annullati. In tutti i casi in cui gli Stati membri optano per le concessioni, le nuove regole permetteranno di migliorare sensibilmente la situazione attuale, creando un **quadro giuridico stabile**. Questo, a sua volta, contribuirà a nuovi investimenti, all'**innovazione, allo sviluppo di infrastrutture e di servizi e, in ultima analisi, alla ripresa economica**. Le nuove regole garantiranno inoltre che le **imprese dell'UE** godano di un **accesso più agevole alle opportunità commerciali** e che le **amministrazioni pubbliche** mettano a frutto in maniera ottimale il denaro dei contribuenti.

QUALI SONO I VANTAGGI DELLE NUOVE NORME?

CERTEZZA DEL DIRITTO

- Una definizione chiara di «concessione», che consente alle parti interessate di distinguere fra concessioni, appalti pubblici o atti unilaterali quali autorizzazioni o licenze.

Esempio: se un operatore economico è remunerato tramite i pedaggi pagati dagli utenti, un basso numero di utenti può comportare una perdita. Tuttavia, il contratto non è definito come una concessione se la pubblica amministrazione compensa l'operatore per le perdite subite. Il contratto non ha le caratteristiche di una concessione neanche se l'operatore economico è autorizzato a sfruttare alcuni settori pubblici – in particolare il settore dei trasporti marittimi, fluviali o aeroportuali – senza realizzare determinati lavori né prestare servizi specifici alla pubblica amministrazione.

- Regole chiare applicabili alle modifiche apportate alle concessioni originarie guideranno le amministrazioni pubbliche nel decidere se le modifiche sono di natura tale da richiedere una nuova procedura di aggiudicazione della concessione.

Esempio: sarà possibile modificare una concessione senza una nuova procedura di aggiudicazione se le modifiche sono già state previste nel documento di concessione iniziale in clausole di revisione chiare, precise e inequivocabili. La direttiva ammette anche un certo grado di flessibilità, che consente di adeguare le concessioni alle circostanze esterne che le amministrazioni pubbliche non avrebbero potuto prevedere.

TRASPARENZA E OPPORTUNITÀ COMMERCIALI

- Pubblicazione obbligatoria dei bandi di concessione nella Gazzetta ufficiale dell'UE se il valore della concessione è pari o superiore a 5 milioni di euro.
- Una maggiore trasparenza consentirà di aumentare le opportunità commerciali per le imprese dell'UE, in particolare per le PMI.

FLESSIBILITÀ

- Nessuna necessità per le amministrazioni pubbliche di seguire una specifica procedura di gara.
- Gli Stati membri definiscono le procedure applicabili, tenendo conto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento.

Esempio: in progetti complessi relativi alla costruzione di autostrade o alla fornitura di determinati servizi aeroportuali, le amministrazioni pubbliche saranno libere di negoziare con i candidati e con gli offerenti. Esse dovranno tuttavia attenersi all'oggetto della concessione, ai criteri di aggiudicazione e ai requisiti minimi.

IMPARZIALITÀ E TUTELA GIUDIZIARIA

- Applicabilità delle garanzie giudiziarie stabilite nelle direttive «ricorsi»⁽¹⁾ a tutte le concessioni. Ciò accresce la fiducia nell'imparzialità delle decisioni delle amministrazioni pubbliche e incoraggia gli operatori economici a partecipare a procedure d'appalto nel proprio paese e all'estero.

Esempio: le amministrazioni pubbliche dovranno astenersi dal concludere un contratto di concessione prima della scadenza del periodo di attesa (periodo durante il quale gli offerenti possono decidere se vogliono avviare procedure di ricorso). Se concludono un contratto durante il periodo di attesa, la procedura di aggiudicazione sarà sospesa fino al momento in cui l'organo competente per il ricorso adotta una decisione. Inoltre, i giudici nazionali saranno in grado di invalidare i contratti di concessione aggiudicati illecitamente senza trasparenza e senza gara d'appalto.

PER ULTERIORI INFORMAZIONI:

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

1. Le direttive «ricorsi» coordinano i sistemi di ricorso nazionali per gli appalti pubblici. La direttiva 89/665/CEE è applicabile al settore pubblico e la direttiva 92/13/CEE è applicabile al settore dei servizi pubblici. Entrambe le direttive sono state profondamente modificate dalla direttiva 2007/66/CE.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(* Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

