

LA DISCIPLINA DEGLI APPALTI PUBBLICI NELL'UNIONE EUROPEA E IL GREEN PROCUREMENT

Perché l'UE disciplina gli appalti pubblici?

La disciplina degli appalti fa parte degli obiettivi del mercato interno. Si vuole garantire a tutti gli operatori economici dell'Unione la possibilità di partecipare a gare d'appalto gestite secondo criteri uniformi e in maniera trasparente. Questa trasparenza è stata ad esempio realizzata tramite la creazione di un apposito “dizionario” europeo degli appalti, il quale ha stabilito un sistema di classificazione unico per la descrizione dell'oggetto dell'appalto.

Tutti gli appalti pubblici sono sottoposti alla disciplina dell'Unione?

No; per gli appalti di lavori, di forniture e di servizi nel settore pubblico vengono calcolate delle soglie, riviste ogni due anni dalla Commissione:

- 125 000 euro per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da autorità governative centrali (ministeri, enti pubblici nazionali);
- 193 000 euro per gli appalti pubblici di forniture e di servizi: aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici diverse dalle autorità governative centrali
- 4 845 000 euro per gli appalti pubblici di lavori.

Per gli appalti pubblici nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali le soglie sono diverse:

- 387 000 euro per gli appalti di forniture e di servizi;
- 4 845 000 euro per gli appalti di lavori.

Esistono inoltre alcune categorie di appalti che sono escluse dalla disciplina UE a causa della loro natura particolare: gli appalti che toccano interessi essenziali dello Stato oppure quelli aggiudicati tramite accordi internazionali. Gli appalti nel settore della difesa o della sicurezza sono disciplinati dall'Unione, ma tramite norme speciali.

In base a quali criteri deve essere aggiudicato un appalto?

Ci sono due criteri alternativi:

- esclusivamente il prezzo più basso
- quando l'appalto è aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa, diversi criteri collegati all'oggetto dell'appalto (la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali, ecc.). L'amministrazione aggiudicatrice deve precisare il peso relativo di ogni criterio.

Come si realizza la trasparenza a cui mira l'Unione?

La trasparenza è soprattutto il risultato di obblighi precisi in materia di informazione. Questi obblighi fanno sì che tutti gli operatori economici interessati possano ottenere tutti i dati necessari al fine di prendere parte alla procedura e di conoscerne gli esiti.

Ad esempio, gli Stati sono obbligati a pubblicare l'avviso relativo agli appalti aggiudicati e ai risultati di un concorso e, una volta svolta la procedura, le amministrazioni aggiudicatrici informano il prima possibile i candidati e gli offerenti delle decisioni prese, inclusa la rinuncia ad aggiudicare l'appalto. Inoltre i candidati esclusi possono chiedere i motivi del rifiuto della propria candidatura e ogni offerente che abbia presentato un'offerta selezionabile ha diritto di sapere i vantaggi relativi dell'offerta selezionata e il nome dell'offerente cui è stato aggiudicato l'appalto.

Concretamente le informazioni vengono diffuse attraverso la Gazzetta Ufficiale accessibile dal sito TED (Tenders Electronic Daily) oppure disponibile su CD rom ottenibile tramite abbonamento; l'accesso al sito TED è gratuito.

Esiste un portale apposito da cui si accede a TED e ad altre informazioni, denominato SIMAP: Sistema informativo per gli appalti pubblici europei. Da SIMAP si possono ad esempio scaricare formulari standard per la pubblicazione degli appalti o accedere alle banche dati nazionali sugli appalti pubblici.

E' importante notare che l'UE permette agli operatori di scegliere liberamente i mezzi elettronici oppure quelli "tradizionali", con la sola differenza che i primi permettono di accelerare la procedura.

Come viene garantita la piena concorrenza fra gli operatori?

L'ente che indice l'appalto deve essere in grado di ottenere il tipo di "prodotto" che desidera, senza tuttavia discriminare gli operatori; in altri termini, la scelta deve essere esclusivamente basata sulle specifiche tecniche e sul vantaggio economico. Per garantire il fatto che non ci sia discriminazione,

le specifiche devono apparire nei documenti dell'appalto (bando di gara, capitolato d'oneri) e non devono creare ostacoli ingiustificati alla concorrenza.

Tra queste caratteristiche rientrano la prestazione ambientale, la concezione, la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, la sicurezza, le dimensioni, la garanzia della qualità, i metodi di produzione. Per gli appalti pubblici di lavori, riguardano anche le condizioni di collaudo, ispezione e accettazione nonché le tecniche di costruzione.

Attraverso quali mezzi l'UE evita le frodi e la corruzione nello svolgimento delle gare d'appalto?

Gli operatori economici vengono scelti innanzitutto per le loro competenze di tipo tecnico e per la capacità economica.

È obbligatorio escludere dagli appalti pubblici gli operatori economici condannati per partecipazione a un'organizzazione criminale o per corruzione, frode e riciclaggio dei proventi di attività illecite. Le amministrazioni possono chiedere agli offerenti di fornire i documenti attestanti la loro moralità professionale e/o la loro situazione economica. In caso di dubbio, per ottenere queste informazioni possono rivolgersi alle autorità nazionali competenti o anche a quelle di un altro Stato membro.

Può essere escluso ogni operatore economico che si trovi in stato di fallimento, liquidazione, cessazione d'attività, amministrazione controllata; che sia stato condannato per un reato che incida sulla sua moralità professionale; che abbia commesso gravi mancanze professionali.

Anche il mancato adempimento degli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali, delle imposte e delle tasse può essere motivo di esclusione, così come l'aver rilasciato false dichiarazioni all'amministrazione aggiudicatrice.

Come funziona un'asta elettronica?

Prima di procedere all'asta elettronica, le amministrazioni aggiudicatrici effettuano una prima valutazione delle offerte. Tutti gli offerenti che hanno presentato offerte ammissibili sono invitati simultaneamente e per via elettronica a partecipare all'asta. L'invito precisa la data e l'ora d'inizio dell'asta ed eventualmente il numero di fasi e riporta la formula matematica che determinerà le riclassificazioni automatiche. Nel corso di ogni fase dell'asta, tutti i partecipanti conoscono la propria classificazione rispetto agli altri offerenti, di cui ignorano l'identità.

L'asta elettronica si conclude a una data e a un'ora preventivamente fissate, oppure quando è trascorso un determinato termine dalla presentazione dell'ultima offerta oppure quando il numero di fasi dell'asta è stato raggiunto.

In base a quale procedura si aggiudica un appalto?

Esistono quattro tipi di procedura: la procedura aperta, quella ristretta, quella negoziata e il dialogo competitivo.

Nella procedura aperta ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta.

La procedura ristretta è una procedura a cui ogni operatore economico può chiedere di partecipare ma in cui soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici possono presentare un'offerta. Le amministrazioni invitano in seguito, simultaneamente e per iscritto, i candidati selezionati a presentare la loro offerta. I candidati devono essere almeno cinque, salvo il caso in cui non vi sia un numero sufficiente di candidati idonei all'appalto.

La procedura negoziata è una procedura in cui le amministrazioni consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto.

Infine, si può ricorrere al dialogo competitivo nel caso di appalti particolarmente complessi, qualora l'amministrazione non sia in grado di definire i prodotti o servizi adatti a soddisfare le sue esigenze o di valutare le soluzioni offerte dal mercato. Questo può verificarsi, in particolare, per i grandi progetti di infrastrutture.

L'amministrazione pubblica un bando di gara che precisa i criteri di attribuzione dell'appalto. In seguito invita, simultaneamente e per iscritto, i candidati selezionati (almeno tre) a partecipare al dialogo, che può svolgersi in più fasi e che prosegue fino alla definizione delle soluzioni. A conclusione del dialogo, i partecipanti presentano la loro offerta finale, che possono poi precisare, ma senza modificarne gli elementi fondamentali. Segue la valutazione delle offerte sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel bando e la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il dialogo competitivo non viene usato nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Perchè si parla di “green procurement”?

I criteri di selezione attraverso i quali vengono concessi gli appalti possono essere utilizzati al fine di incentivare modelli di consumo sostenibile, favorendo quegli operatori che offrono prodotti e

servizi “verdi”. Questo ha anche l'effetto di stimolare l'innovazione, la ricerca e gli investimenti in quei settori.

La Commissione ha dato una definizione dei così detti GPP (green public procurement): un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa.

I criteri per stabilire se si sia in presenza di un prodotto o servizio “verde” sono suddivisi in due categorie:

- i criteri “di base” riguardano la performance i termini ambientali del prodotto e cercano di abbinarla a criteri di efficienza economica; in altri termini, mirano al contenimento dei costi da parte delle imprese
- i “criteri generali” sono più complessi e mirano a livelli maggiori di tutela ambientale

Ad uno stesso prodotto o servizio possono essere applicati entrambe le tipologie di criteri.

In quali settori si applica il GPP?

La Commissione nella Comunicazione COM 2008/400 ha identificato 10 settori prioritari per il GPP:

- Costruzione (materie prime, prodotti da costruzione, impianti di riscaldamento o raffreddamento)
- Servizi alimentari e di ristorazione
- Trasporti e servizi di trasporto
- Energia (compresi elettricità, riscaldamento e raffreddamento a partire da fonti di energia rinnovabili)
- Macchine per ufficio e computer
- Abbigliamento, uniformi e altri prodotti tessili
- Carta e servizi tipografici
- Mobilio
- Prodotti e servizi di pulizia
- Attrezzature utilizzate nel settore sanitario.

Attualmente, sono stati elaborati 18 criteri GPP comuni che riguardano i 10 settori prioritari.

Qual è un esempio concreto di criterio applicabile agli appalti verdi?

Il programma Energy Star, un programma di etichettatura volontario che identifica apparecchiature da ufficio che soddisfano determinati standard di efficienza energetica. I beni a cui è attribuito questo label dispongono di un software che determina una cessazione graduale del dispositivo dopo un periodo di inattività, al fine di evitare sprechi di energia.

Questo programma è stato concepito originariamente dall'Agenzia Statunitense per l'Ambiente, la quale ha poi stipulato un accordo con l'UE. Questo accordo prevede il riconoscimento reciproco del marchio da parte delle due entità. Questo vuol dire che, se ad una fotocopiatrice commercializzata nell'UE a cui viene apposto il marchio Energy Star, tale marchio sarà valido e riconosciuto anche negli Stati Uniti.

In evidenza

L'Unione ha adottato una regolamentazione uniforme degli appalti, al fine di creare condizioni omogenee in tutto il mercato unico, rafforzando così la trasparenza e la concorrenza fra operatori.

I pilastri di questo processo consistono da una parte nell'uniformizzazione delle procedure e dall'altro nell'informazione continua e puntuale di tutti gli operatori economici.

La trasparenza viene perseguita anche attraverso la selezione di candidati che presentino determinate caratteristiche in termini di affidabilità e professionalità.

L'Unione ha inoltre investito notevoli risorse negli “appalti verdi”: si tratta di procedure d'appalto relative a beni e servizi che hanno un impatto ambientale inferiore rispetto ad altri beni e servizi analoghi.

Per approfondire:

http://europa.eu/policies-activities/tenders-contracts/index_it.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122009_it.htm

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

http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm