Ref. Ares(2016)809912 - 16/02/2016

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.06.2008
SEC(2008) 2193

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

CODICE EUROPEO DI BUONE PRATICHE PER FACILITARE L'ACCESSO DELLE PMI AGLI APPALTI PUBBLICI

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

CODICE EUROPEO DI BUONE PRATICHE PER FACILITARE L'ACCESSO DELLE PMI AGLI APPALTI PUBBLICI

Sintesi

L'obiettivo generale del 'Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici' è di permettere agli Stati membri e alle relative amministrazioni aggiudicatrici di sfruttare appieno le potenzialità delle direttive UE in materia di appalti pubblici al fine di garantire condizioni di parità per tutti gli operatori economici che desiderino partecipare a gare di appalto pubbliche.

Le parti in causa consultate durante la preparazione del presente Codice di buone pratiche circa le difficoltà incontrate dalle PMI nell'accedere agli appalti pubblici hanno sottolineato che, al fine di agevolare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici non è tanto necessario apportare modifiche legislative alle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, quanto introdurre un cambiamento nella cultura delle autorità aggiudicatrici.

Una maggiore partecipazione delle PMI alle commesse pubbliche potrà incrementare la concorrenza nel settore degli appalti pubblici, aumentando la convenienza per le stazioni appaltanti. Oltre a ciò, pratiche di aggiudicazione degli appalti pubblici più competitive e trasparenti consentiranno alle PMI di liberare il loro potenziale di crescita e innovazione con effetti positivi sull'economia europea.

Pertanto, il presente documento ha un duplice obiettivo: 1) fornire agli Stati membri e alle relative autorità aggiudicatrici orientamenti generali sulle modalità di applicazione del quadro legislativo comunitario che favoriscano la partecipazione delle PMI alle procedure di appalto, e 2) mettere in rilievo le norme e le pratiche nazionali che favoriscono l'accesso delle PMI agli appalti pubblici. Tali elementi, raccolti per la prima volta in un unico 'Codice', saranno illustrati attraverso esperienze utili realizzate in vari Stati membri.

Il 'Codice di buone pratiche' prende le mosse dalle principali difficoltà effettivamente incontrate e denunciate dalle PMI e dai loro rappresentanti e richiama l'attenzione degli Stati membri e delle rispettive autorità aggiudicatrici sulle soluzioni disponibili per superare tali difficoltà, qui raggruppate nelle seguenti categorie:

- Superare difficoltà connesse all'entità degli appalti
- Garantire l'accesso alle informazioni pertinenti
- Migliorare la qualità e la comprensione delle informazioni fornite
- Fissare livelli di capacità e requisiti finanziari proporzionati
- Alleggerire gli oneri amministrativi
- Prestare attenzione al rapporto qualità/prezzo piuttosto che al solo prezzo
- Fornire tempo sufficiente per redigere le offerte

– Garantire che i pagamenti siano effettuati puntualmente.

Il presente 'Codice di buone pratiche', pertanto, sarà di aiuto alle autorità pubbliche nell'elaborazione di 'strategie', 'programmi' o 'piani d'azione' allo scopo specifico di facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici.

Il presente 'Codice di buone pratiche' è un documento indicativo dei servizi della Commissione e non può essere considerato in alcun modo vincolante per questa istituzione. Occorre, inoltre, notare che il Codice è soggetto all'evoluzione del quadro normativo e delle pratiche in materia, a livello sia nazionale sia comunitario.

Introduzione

Il valore degli appalti pubblici negli Stati membri ammontava a circa 1 800 miliardi di euro nel 2006, equivalenti al 16% del PIL dell'Unione europea[1]. L'obiettivo delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici[2] è di aprire il mercato degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici, qualsiasi sia la loro dimensione. Ciò nonostante, particolare attenzione merita la questione dell'accesso a tali mercati da parte delle piccole e medie imprese[3] (PMI), considerate generalmente la colonna portante dell'economia dell'UE. Per sfruttare al massimo il loro potenziale per quanto riguarda la creazione di posti di lavoro, la crescita e l'innovazione, dovrebbe essere agevolato l'accesso delle PMI agli appalti pubblici. A seguito di una richiesta in questo senso da parte del Consiglio "Competitività"[4], la Commissione ha condotto un'ulteriore analisi basata su uno studio economico e un'ampia consultazione delle parti in causa.

Analisi economica

Secondo la stima di uno studio eseguito nel 2007 per conto della Commissione europea, la percentuale degli appalti pubblici al di sopra delle soglie UE aggiudicati alle PMI nel 2005 è stata pari al 42%, in termini di valore e al 64% in termini di numero di contratti[5]. Queste cifre riguardano naturalmente solo gli appalti pubblici che superano le soglie fissate delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici e non tengono conto dei subappalti di qualsiasi importo aggiudicati a PMI.

Tuttavia, mentre la percentuale di appalti aggiudicati alle medie imprese sul valore totale degli appalti pubblici al di sopra delle soglie UE è assai positiva se raffrontata alla loro importanza per l'economia, l'analisi indica che le situazioni variano notevolmente da uno Stato membro all'altro: le percentuali ottenute dalle PMI negli appalti pubblici al di sopra delle soglie UE oscillano tra il 78% e il 77% di Slovenia e Slovacchia, al 35% e 31% di Francia e Regno Unito[6]. Se, da un lato, queste discrepanze possono essere spiegate in parte dalla percentuale relativamente elevata rappresentata dalle grandi imprese nelle economie di alcuni Stati membri, dall'altro lato un raffronto tra i fatturati combinati generati dalle PMI nell'economia UE considerata nel suo complesso (58%) e il valore degli appalti pubblici al di sopra delle soglie UE aggiudicati a tali imprese come appaltatori principali (42%) suggerisce che sono ancora possibili miglioramenti.

---

1 Le stime sono basate sui dati relativi ai conti nazionali trasmessi ad Eurostat dagli istituti nazionali statistici nonché su relazioni annuali e su altre fonti per quanto riguarda i settori "speciali" coperti dalla Direttiva 2004/17/CE.

2 La direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (30.4.2004) e la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (30.4.2004).

3 Nel presente documento si fa riferimento alle PMI di cui alla definizione della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 124, del 20 maggio 2003, pag. 36.

4 Cfr. Comunicato stampa del Consiglio n. 6964/06 (Presse 65), pag.10.

5 *Evaluation of SME Access to Public Procurement Markets in the EU, Final Report by GHK and Technopolis*, disponibile sul sito Internet: http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/public_procurement.htm

6 Cfr. pag. 48 della relazione menzionata nella nota 5.

Consultazioni delle parti in causa

Le parti in causa consultate durante la preparazione del Codice di buone pratiche circa le difficoltà incontrate dalle PMI nell'accedere agli appalti pubblici hanno messo in rilievo che, per agevolare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici, non è necessario tanto apportare modifiche legislative alle direttive UE sugli appalti pubblici, quanto piuttosto cambiare l'approccio delle autorità aggiudicatrici in materia di appalti. In tale contesto, le parti in causa hanno denunciato le seguenti difficoltà principali[7]:

– difficoltà nel reperire informazioni (data la loro incapacità di assegnare sufficienti risorse alla raccolta di informazioni);

– mancanza di conoscenza delle procedure di appalto;

– oneri amministrativi eccessivi;

– grande entità degli appalti;

– esiguità del tempo disponibile per preparare le gare d'appalto;

– costi di preparazione delle gare (poiché molti costi sono fissi, le PMI devono affrontare costi sproporzionatamente elevati rispetto alle imprese di più grandi dimensioni);

– livelli di capacità e requisiti di certificazione sproporzionati;

– requisiti eccessivi in termini di garanzie finanziarie;

– discriminazione verso gli offerenti stranieri/favoritismi verso le imprese locali o nazionali[8];

– reperire partner all'estero con cui cooperare;

– pagamenti tardivi da parte delle autorità aggiudicatrici.

Ciò porta alla conclusione che le autorità aggiudicatrici debbano adottare un'impostazione più aperta alle PMI in materia di appalti pubblici, promuovendo le possibilità offerte dalle direttive sugli appalti pubblici per agevolare l'accesso delle PMI alle opportunità di appalto pubblico e divulgando le buone pratiche nazionali. Mentre la normativa comunitaria sugli appalti pubblici garantisce l'apertura dei mercati a tutti gli operatori economici, senza distinzioni tra PMI e altri tipi di operatori economici, esistono alcune disposizioni di particolare rilievo per le PMI, in quanto forniscono soluzioni ai problemi incontrati dalle PMI

---

7 Cfr. in particolare la relazione menzionata nella nota 5, la relazione di sintesi della consultazione pubblica sullo "Small Business Act" (SBA) conclusa il 30 marzo 2008, disponibile sul sito Internet http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba_consultation_report_final.pdf, lo studio *European Network for SME Research (ENSR) 1999* disponibile sul sito http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/ensr_6th_report_en.pdf**,** nonché i contributi specifici da parte di associazioni di imprese europee come UEAPME e BusinessEurope disponibili sui rispettivi siti Internet.

8 Le difficoltà incontrate dalle PMI in termini di discriminazione basata sulla nazionalità a favore delle imprese locali o nazionali si ricollegano a chiare violazioni della legislazione comunitaria sugli appalti pubblici. Come tali, dette violazioni vanno affrontate nel contesto delle misure correttive previste dalle direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE, oppure, per quanto riguarda l'aggiudicazione di appalti non disciplinati o solo parzialmente disciplinati dalle direttive comunitarie sugli appalti pubblici, in base alle norme e ai principi del trattato CE. A questo proposito, nel 2006 la Commissione ha adottato e pubblicato una comunicazione interpretativa della normativa comunitaria applicabile alle aggiudicazioni di appalti non soggetti o soggetti solo in parte alle disposizioni delle direttive sugli appalti pubblici (cfr. GU C 179 dell'1.8.2006, pag. 2).

o principalmente dalle PMI. Inoltre, alcune norme e pratiche nazionali forniscono ulteriori o più specifiche soluzioni in materia.

Scopo e contenuto del "Codice di buone pratiche"

In questo contesto, lo **scopo di questo documento** è duplice: fornire alle autorità aggiudicatrici degli Stati membri[9] orientamenti generali su modalità di applicazione del quadro legislativo comunitario che consentano una partecipazione effettiva delle PMI alle procedure di aggiudicazione degli appalti, nonché mettere in rilievo le norme e le pratiche nazionali che favoriscono l'accesso delle PMI agli appalti pubblici. Tali norme e pratiche, raccolte per la prima volta in un unico "Codice", saranno illustrate attraverso le esperienze utili realizzate in vari Stati membri[10].

Tuttavia, ad oggi, soltanto un piccolo numero di Stati membri ha adottato e attuato una "strategia", un "programma" o un "piano d'azione" nazionale allo scopo specifico di migliorare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici. Ciò spiega perché soltanto alcuni Stati membri abbiano presentato una serie completa di iniziative adottate in questo campo, mentre la grande maggioranza degli Stati membri ha descritto soltanto sporadici o limitati interventi specifici negli ultimi anni. Tale situazione rende quanto più urgente la necessità di intensificare lo scambio di buone pratiche tra i dipartimenti responsabili delle politiche nazionali e di intensificare gli sforzi per condividere con tutte le parti in causa gli insegnamenti tratti da esperienze precedenti[11].

Il "Codice di buone pratiche" propone possibili soluzioni alle principali difficoltà incontrate e comunicate dalle PMI e dai loro rappresentanti[12], raggruppate nelle seguenti categorie:

– Superare le difficoltà connesse all'entità degli appalti

– Garantire l'accesso alle informazioni pertinenti

– Migliorare la qualità e la comprensione delle informazioni fornite

– Fissare livelli di capacità e requisiti finanziari proporzionati

– Alleggerire gli oneri amministrativi

---

9 In questo documento il termine "autorità aggiudicatrice" fa riferimento sia alle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 1, paragrafo 9, della direttiva 2004/18/CE, sia agli enti aggiudicatori ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2004/17/CE.

10 I riferimenti a norme e pratiche degli Stati membri non vanno assolutamente interpretati come un'approvazione da parte della Commissione di ogni singolo dettaglio di tali norme e pratiche. I riferimenti alle norme e pratiche degli Stati membri sono basati sulla comprensione di queste ultime da parte dei servizi della Commissione. Infatti, avendo quest'ultima raccolto tali informazioni per lo più tramite questionari inviati ai rappresentanti delle autorità aggiudicatrici e ai fornitori, la Commissione non è in grado di garantire che ciascuna misura menzionata corrisponda effettivamente alla legislazione nazionale e sia attuata dalle autorità nazionali in piena conformità al diritto comunitario in materia di appalti pubblici. Inoltre, i contributi ricevuti dalle parti in causa indicano che, benché in taluni Stati membri esistano alcune norme e pratiche simili, molte delle norme e pratiche possiedono caratteristiche diverse che non sono state riportate in dettaglio in quello che dovrebbe restare un "Codice di pratiche" indicativo.

11 Affinché ciò accada, la Commissione darà ulteriore impulso alla raccolta e allo scambio di buone pratiche attraverso la Rete degli appalti pubblici (*Public Procurement Network, PPN*), una rete di cooperazione tra le amministrazioni preposte all'applicazione delle normative degli Stati membri, allargata ad alcuni altri paesi europei (www.publicprocurementnetwork.org).

12 Cfr. nota 5.

– Prestare attenzione al rapporto qualità/prezzo piuttosto che al solo prezzo

– Fornire tempo sufficiente per redigere le offerte

– Garantire che i pagamenti siano effettuati puntualmente.

Insieme alle altre iniziative menzionate nella comunicazione della Commissione sullo *Small Business Act* per l'Europa, il Codice di buone pratiche è pertanto una risposta operativa all'invito del Consiglio "Competitività" rivolto alla Commissione (cfr. nota 3).

1. SUPERARE LE DIFFICOLTÀ CONNESSE ALL'ENTITÀ DEGLI APPALTI

Le PMI interessate agli appalti pubblici spesso lamentano di essere escluse di fatto dagli appalti semplicemente per la loro incapacità di presentare un'offerta per l'intero contratto. Se, da un lato, le caratteristiche di un appalto di notevole entità possono giustificare l'aggiudicazione ad un unico appaltatore, dall'altro le grandi autorità aggiudicatrici, incluse le centrali di committenza, possono sempre prendere in considerazione le possibilità che si illustrano di seguito.

1.1. Suddivisione dei contratti in lotti

Le direttive sugli appalti pubblici consentono che i contratti siano aggiudicati in lotti separati[13]. La suddivisione degli acquisti pubblici in lotti **facilita chiaramente l'accesso delle PMI, sia dal punto di vista quantitativo** (la dimensione dei lotti può corrispondere meglio alla capacità produttiva delle PMI) **sia dal punto di vista qualitativo** (il contenuto dei lotti può corrispondere maggiormente al settore specializzato delle PMI). Inoltre, la suddivisione dei contratti in lotti e, di conseguenza, l'ulteriore apertura delle gare d'appalto alla partecipazione delle PMI, amplia ulteriormente la concorrenza. Questa soluzione è vantaggiosa per le autorità aggiudicatrici, purché sia appropriata e fattibile alla luce dei lavori, forniture e servizi richiesti.

In tale contesto, le autorità aggiudicatrici dovrebbero considerare che, mentre è loro consentito di porre un limite al numero di lotti per i quali gli offerenti possono presentare un'offerta, esse non devono avvalersi di questa possibilità in un modo tale da compromettere le condizioni di una sana concorrenza[14]. Inoltre, **permettere la presentazione di offerte per un numero illimitato di lotti** presenta il vantaggio di non scoraggiare la partecipazione dei contraenti generali né la crescita delle imprese.

A questo proposito, si possono menzionare le seguenti disposizioni e pratiche nazionali:

Legislazione nazionale

In base alla legge austriaca, **le autorità aggiudicatrici** sono libere di decidere **se aggiudicare un contratto globale oppure se suddividerlo in lotti separati**. Nel prendere questa decisione, vanno considerati aspetti economici e tecnici.

In Francia, al fine di attirare quanti più concorrenti possibili, la **regola generale è l'aggiudicazione dei contratti secondo la formula dei lotti separati. Ciò nonostante, le**

[13] Articolo 9, paragrafo 5, della direttiva 2004/18/CE e articolo 17, paragrafo 6, lettera a), della direttiva 2004/17/CE.

[14] Inoltre, le autorità aggiudicatrici devono tener conto del valore totale stimato di tutti i lotti per la determinazione dei requisiti di pubblicità da soddisfare nonché della procedura da seguire.

autorità aggiudicatrici sono libere di aggiudicare contratti unitari qualora ritengano che la suddivisione in lotti, in un determinato caso, limiti la concorrenza o rischi di porre ostacoli tecnici o di rendere più costosa l'esecuzione del contratto, oppure qualora l'autorità aggiudicatrice non sia in condizione di garantire il coordinamento dell'esecuzione del contratto.

In alcuni Stati membri, come l'Ungheria e la Romania, la promozione della suddivisione dei contratti in lotti è accompagnata da disposizioni di legge nazionali che specificano che i **criteri di selezione devono essere connessi e proporzionati ai lotti individuali** e non al valore aggregato di tutti i lotti.

Pratiche

In Irlanda, come in altri Stati membri, al momento di pubblicizzare appalti di costruzione di grande entità, è abitudine di molte autorità aggiudicatrici pubblicizzare e aggiudicare separatamente i contratti relativi ad alcuni aspetti specialistici (per es. servizi elettrici, servizi meccanici, contratti per allestimenti speciali, ecc.) a operatori economici che sono chiamati a collaborare con l'imprenditore cui è stato aggiudicato l'appalto di coordinamento dell'intero progetto. Tale pratica da un lato facilita la partecipazione delle PMI e, dall'altro, fa sì che l'autorità aggiudicatrice non debba farsi carico dei problemi di coordinamento dell'esecuzione dei diversi lotti.

In Lituania, l'ufficio degli appalti pubblici svolge un'analisi *ex-ante* dei bandi di gara prima che essi siano inviati alla banca dati TED per la pubblicazione e, come parte dell'analisi, l'ufficio raccomanda che le autorità aggiudicatrici prendano in considerazione la suddivisione del contratto in lotti.

1.2. Sfruttare la possibilità offerta agli operatori economici di raggrupparsi e di fare affidamento sulle capacità economiche e finanziarie e sulle competenze tecniche congiunte

Le direttive UE sugli appalti pubblici[15] consentono a un operatore economico **di fare affidamento sulle capacità economiche e finanziarie nonché sulle competenze tecniche di altre imprese**, indipendentemente dalla natura giuridica dei rapporti che li lega, al fine di provare la propria conformità al livello di capacità o competenze richieste dall'autorità aggiudicatrice. L'operatore economico è tenuto, comunque, a dimostrare che disporrà delle risorse necessarie per l'esecuzione del contratto.

Nel caso di raggruppamenti di operatori economici, le direttive sugli appalti pubblici specificano chiaramente che il **raggruppamento può fare affidamento sulle capacità di tutti i partecipanti del gruppo.** Inoltre, il rag**gruppamento può avvalersi anche delle capacità di altri soggetti non appartenenti al gruppo**.

La legislazione comunitaria impone alle autorità aggiudicatrici di accettare tali forme di cooperazione tra le PMI. Allo scopo di promuovere la più ampia concorrenza, è opportuno che le autorità aggiudicatrici **diano rilievo a questa possibilità nel bando di gara.**

[15] Articolo 47, paragrafi 2 e 3, articolo 48, paragrafi 3 e 4 e articolo 52, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2004/18/CE, nonché articolo 53, paragrafi 4 e 5 e articolo 54, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2004/17/CE.

Inoltre, dato il tempo necessario per definire tali forme di cooperazione tra PMI, le autorità aggiudicatrici dovrebbero avvalersi della possibilità di preparare il mercato ad appalti futuri mediante la pubblicazione di **avvisi di pre-informazione** che **consentano agli operatori economici di avere a disposizione un lasso di tempo sufficiente per l'elaborazione di un'offerta congiunta.**

Tali norme e pratiche, ovviamente, **rendono più semplice la costituzione di raggruppamenti di PMI indipendenti** che possono presentarsi come offerenti o candidati a grandi appalti pubblici, specialmente qualora gli appalti siano complessi e richiedano una varietà di competenze.

In questo contesto, va fatta menzione delle seguenti pratiche nazionali:

Pratiche

Le PMI possono avvalersi della consulenza e del sostegno dei soci della ***Enterprise Europe Network*** **(EEN)** facilmente contattabili negli Stati membri. Fondata nel 2008, la EEN offre sostegno e consulenza alle imprese di tutta l'Europa, aiutandole a sfruttare al massimo le opportunità disponibili nell'Unione europea. I servizi offerti sono studiati appositamente per le PMI, ma sono altresì a disposizione di tutte le aziende, dei centri di ricerca e delle università d'Europa. La EEN fornisce informazioni riguardo alla legislazione dell'UE, offre assistenza nella **ricerca di imprese partner**, offre la possibilità di partecipare alle reti dell'innovazione e fornisce informazioni sulle opportunità di finanziamento (cfr.: http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index_en.htm).

1.3. Sfruttare la possibilità di concludere accordi quadro con diversi operatori economici e non solo con un singolo fornitore

Le procedure in materia di appalti pubblici offrono alle autorità aggiudicatrici la possibilità di concludere un **accordo quadro con diversi operatori economici**[16] e di organizzare "**mini-gare**" per le parti dell'accordo quadro non appena sorgano esigenze di acquisto da parte dell'autorità aggiudicatrice. A differenza di una gara d'appalto tradizionale, in cui un'autorità aggiudicatrice pubblicizza una richiesta di approvvigionamento di tutti i beni necessari per un dato periodo di tempo – un'impostazione che può avvantaggiare le aziende di dimensioni più grandi - la prima ipotesi può offrire alle PMI l'occasione di concorrere per contratti che sono effettivamente in grado di eseguire. Ciò vale, in particolare, nel caso in cui un accordo quadro coinvolga un numero elevato di operatori economici e sia suddiviso in lotti, oppure nel caso in cui i contratti basati su detti accordi quadro siano aggiudicati in lotti.

Ad ogni modo, le autorità aggiudicatrici devono garantire, specialmente mantenendo proporzionati i criteri di selezione, che le PMI, le quali spesso ritengono che l'oggetto di un accordo quadro precluda la loro partecipazione e che la procedura di presentazione delle offerte sia più complessa e prolungata, non siano dissuase dal partecipare.

In questo contesto, va fatta menzione delle seguenti pratiche nazionali:

Pratiche

In Romania, la questione di come garantire che le modalità di partecipazione a un accordo

[16] Articolo 32 della direttiva 2004/18 e articoli 14 e 40, paragrafo 3, lettera i), della direttiva 2004/17/CE.

quadro con diversi operatori economici siano proporzionate è stata affrontata mediante un documento di orientamento, nel quale si precisa che i **livelli minimi di capacità** richiesti per l'aggiudicazione di un accordo quadro **devono essere connessi e proporzionati al contratto da concludere di maggior entità e non al totale dei contratti programmati per l'intera durata** dell'accordo quadro.

Il Regno Unito ha pubblicato orientamenti che consigliano alle autorità aggiudicatrici, pur in presenza di un accordo quadro, di ricercare il miglior rapporto qualità/prezzo, ivi compresa la possibilità di approvvigionarsi al di fuori dell'accordo quadro[17] qualora:

- le condizioni del mercato a breve termine (per esempio, un calo inaspettato del prezzo di un certo prodotto) indichino che le autorità aggiudicatrici potrebbero spuntare prezzi più convenienti;

- beni o soluzioni innovative non siano contemplati dagli accordi quadro in vigore.

In Germania, l'esperienza mostra che le PMI sono ben rappresentate negli accordi quadro utilizzati per soddisfare le necessità ricorrenti delle autorità aggiudicatrici in termini di piccoli servizi o forniture (per es. servizi tipografici).

Uno studio di casi esemplificativi del Regno Unito illustra come è stato organizzato un accordo quadro per fornitori di arredamenti da ufficio che ha coinvolto imprese di dimensioni piccole e grandi. I grandi fornitori di mobili hanno potuto conseguire economie di scala con l'arredamento standard da ufficio, mentre le PMI, grazie alla loro flessibilità, hanno potuto soddisfare le esigenze relative ad articoli specifici, come arredi per sale di accoglienza e sale congressi nonché sedie speciali. Solitamente questi ultimi articoli hanno specifiche tecniche di standard superiore e variano da una commessa all'altra. In tal modo, l'autorità aggiudicatrice è riuscita a ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo tanto per l'arredamento standard quanto per gli articoli di arredo speciali.

1.4. Pubblicizzare meglio le opportunità di subappalto e garantire pari condizioni ai subappaltatori

Naturalmente, la situazione ottimale per gli operatori economici consiste nel vincere direttamente l'appalto, dato che è opinione diffusa tra gli operatori che le opportunità di subappalto siano meno redditizie. Ciò nonostante, nel caso di appalti di grande entità, laddove le PMI non siano in condizione né di essere gli appaltatori principali né di presentare offerte congiunte insieme ad altre PMI, i subappalti possono ancora rappresentare buone occasioni, in particolare quando le PMI possono apportare un valore aggiunto in termini di prodotti o servizi specialistici o innovativi.

In questo contesto, va fatta menzione delle seguenti pratiche nazionali:

Pratiche

Il Regno Unito consiglia alle autorità aggiudicatrici di pubblicizzare meglio le opportunità di subappalto. Le autorità aggiudicatrici sono incoraggiate a garantire visibilità alla catena di approvvigionamento adottando una serie di provvedimenti, quali:

- pubblicare sul sito Internet dell'autorità aggiudicatrice i nomi delle imprese che fungono da appaltatori principali in un appalto nonché i dettagli dei contratti aggiudicati e di quelli futuri;

[17] Fatte salve le disposizioni dell'accordo quadro in questione e in base a una diversa procedura di aggiudicazione, ove necessario.

- ove appropriato, le autorità aggiudicatrici sono incoraggiate a chiedere ai loro fornitori principali di documentare la loro esperienza nell'ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo attraverso un uso efficace della catena di approvvigionamento, specificando le modalità mediante le quali le PMI possono avere accesso alle opportunità di subappalto.

Inoltre, a seconda del diritto nazionale, le autorità aggiudicatrici possono includere nei contratti aggiudicati una clausola ai sensi della quale gli appaltatori principali non possono applicare ai propri subappaltatori condizioni meno favorevoli di quelle concordate tra l'autorità aggiudicatrice e l'appaltatore principale.

In questo contesto, va fatta menzione delle seguenti norme nazionali:

Normative nazionali

Ai sensi della legge tedesca, l'autorità aggiudicatrice deve specificare nei documenti di gara che **l'offerente non può imporre ai propri subappaltatori condizioni meno favorevoli** di quelle concordate tra lo stesso offerente e l'autorità aggiudicatrice, specialmente in relazione alle condizioni di pagamento.

2. GARANTIRE L'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI PERTINENTI

Garantire un facile accesso a tutte le informazioni pertinenti sulle opportunità commerciali nel settore degli appalti pubblici riveste un'estrema importanza per le PMI.

2.1. Vantaggi offerti dalle procedure di appalto elettroniche (*e-procurement*)

Le procedure d'appalto elettroniche promuovono la concorrenza, in quanto consentono un accesso più facile alle informazioni riguardanti le opportunità commerciali. Gli appalti elettronici possono rivelarsi di notevole utilità per le PMI, in quanto consentono una **comunicazione rapida ed economica**, per esempio grazie alla possibilità di scaricare i documenti di gara nonché altra documentazione aggiuntiva senza dover sostenere costi di fotocopie né spese postali. Le specifiche disposizioni delle direttive sugli appalti pubblici relative alle procedure d'appalto elettroniche forniscono il quadro legislativo necessario per operare in questo settore relativamente nuovo[18].

Tutti gli Stati membri hanno introdotto o hanno in programma di creare siti Internet nazionali dedicati agli appalti pubblici contenenti una serie di strumenti per incoraggiare l'uso degli appalti elettronici. Mentre in tutti gli Stati membri è possibile effettuare una ricerca dei bandi di gara attraverso i portali web, in molti di essi il numero di portali web utilizzati dalle amministrazioni pubbliche centrali nonché dalle autorità regionali e locali impedisce agli offerenti di avere una visione completa della situazione. Inoltre, l'utilità pratica dei portali web (che consentono alle imprese di creare un profilo per poter ricevere avvisi sulle opportunità commerciali, scaricare direttamente i documenti di gara e presentare offerte per via elettronica ecc.) varia notevolmente.

Ferme restando le iniziative menzionate nella comunicazione della Commissione relativa allo "*Small Business Act*" per l'Europa, si potrebbero sviluppare ulteriormente le seguenti possibilità:

[18] Articolo 1, paragrafi 7 e 13, articolo 33, articolo 42, paragrafi 1, 4 e 5 e articolo 54 della direttiva 2004/18/CE. Articolo 1, paragrafi 5, 6 e 12, articolo 15, articolo 48, paragrafi 1, 4 e 5 e articolo 56 della direttiva 2004/17/CE.

– pubblicazione dei bandi di gara *online*;

– uso di un **unico sito Internet centralizzato**, specialmente negli Stati federali o di grandi dimensioni;

– **libero accesso** ai bandi;

– motore di ricerca multifunzione;

– possibilità per le imprese di creare un profilo per ricevere avvisi relativi alle opportunità commerciali;

– possibilità di **scaricare direttamente** i bandi di gara nonché la documentazione di accompagnamento;

– **strumento per la presentazione di offerte per via elettronica**, che consente alle autorità aggiudicatrici di ricevere offerte per via elettronica conformemente ai requisiti delle direttive sugli appalti pubblici per quanto riguarda l'informazione, la riservatezza, l'accesso adeguato, ecc.

Occorre segnalare che alcuni Stati membri stanno considerando la possibilità di **rendere i propri siti Internet disponibili in altre lingue comunitarie** in modo da consentire agli offerenti di altri Stati membri un accesso migliore e più diretto. Tali misure agevolerebbero in maniera significativa gli appalti transfrontalieri.

In questo contesto, va fatta menzione delle seguenti pratiche nazionali:

Pratiche

In Lettonia, tutti i bandi di gara sono pubblicati su un **unico portale web**, accessibile **gratuitamente** e completo di un **notiziario quotidiano.**

In Estonia, esiste un unico registro *online* degli appalti pubblici che include tutti i bandi di gara. Esso costituisce **l'unico mezzo di pubblicazione** dei bandi a livello nazionale.

Anche la Lituania utilizza un unico portale web per la pubblicazione di tutti i bandi di gara, che offre la possibilità di effettuare una **ricerca basata su più criteri** nonché di avvalersi di interfacce utente disponibili in lituano e in inglese.

2.2. Centri di informazione

L'**assistenza personalizzata** può rivelarsi assai utile per le PMI.

A livello europeo, le PMI hanno facile accesso alla consulenza e al sostegno dei membri della ***Enterprise Europe Network*** **(EEN)**, precedentemente descritta a pagina 9.

In questo contesto, va fatta menzione delle seguenti pratiche nazionali:

Pratiche

Numerosi Stati membri (come la Germania, l'Irlanda e la Lituania) hanno istituito centri di informazione che forniscono notizie di carattere generale sulla normativa in materia di appalti pubblici, sulle procedure di aggiudicazione nonché consulenza e formazione. In Germania, i vari "*Bundesländer*" possiedono centri di informazione sugli appalti pubblici ("*Auftragsberatungsstellen*") i quali offrono servizi informativi e di consulenza per gli operatori economici e le autorità aggiudicatrici, nonché formazione in materia di normativa

sugli appalti pubblici.

La Bulgaria ha predisposto linee telefoniche grazie alle quali è possibile consultare gli esperti dell'Agenzia nazionale degli appalti pubblici circa le diverse possibilità offerte dal sito Internet nazionale sugli appalti pubblici, la compilazione e l'invio dei bandi di gara, il quadro legislativo e i problemi incontrati dalle autorità aggiudicatrici e dagli operatori economici nell'applicazione della normativa in materia. Nel 2006 l'Agenzia ha ricevuto oltre 2 500 chiamate. I quesiti posti dalle imprese si riferivano principalmente alla documentazione da presentare, alle garanzie relative alla partecipazione e all'esecuzione del contratto nonché alla possibilità di ricorso contro delle decisioni prese dalle autorità aggiudicatrici.

In Italia, la centrale di committenza (CONSIP) sta mettendo a punto un progetto denominato "Sportelli in rete", con l'obiettivo di creare, in collaborazione con i partner, sportelli e strutture a livello locale che possano essere d'aiuto alle imprese, in particolare alle PMI, accrescerne la partecipazione alle procedure di aggiudicazione e migliorarne la familiarità con gli strumenti degli appalti elettronici.

2.3 *Feedback* agli offerenti

Oltre a garantire un facile accesso a tutte le informazioni relative alle opportunità commerciali, è altresì essenziale fornire un *feedback* agli operatori economici che hanno preso parte a una procedura di aggiudicazione. Al fine di preparare offerte future, è importante che l'offerente conosca quali aspetti della sua offerta sono stati considerati dall'autorità aggiudicatrice punti di forza e quali punti deboli.

Come parte dell'applicazione del principio di trasparenza, l'obbligo di fornire un *feedback* agli offerenti è garantito anche dalle direttive sugli appalti pubblici[19].

3. MIGLIORARE LA QUALITÀ E LA COMPRENSIONE DELLE INFORMAZIONI FORNITE

3.1. Formazione e orientamento per le autorità aggiudicatrici

La mancanza di informazioni sufficienti, pertinenti e chiare fa sì che non sia semplice per gli operatori economici **comprendere le necessità delle autorità aggiudicatrici** e formulare un'offerta idonea. Ciò va affrontato attraverso la **formazione e l'orientamento di amministrazioni aggiudicatrici/enti aggiudicatori, ponendo particolare enfasi sulla situazione delle PMI** e sulle modalità di elaborazione di una procedura di aggiudicazione che possa garantire la partecipazione delle PMI al fianco delle grandi imprese in condizioni di parità. In effetti, sulla base delle diverse consultazioni effettuate per la preparazione del Codice di buone pratiche, la quali hanno portato alla conclusione che agevolare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici richiede un **cambiamento nell'approccio delle autorità aggiudicatrici in materia di appalti,** pare vi sia un ampio margine di miglioramento della partecipazione delle PMI alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici incrementando la **professionalità del sistema degli appalti**.

Tra le questioni che potrebbero essere trattate con profitto in questo contesto vanno citate non solo le modalità di applicazione del vigente quadro legislativo che meglio garantiscono la partecipazione delle PMI alle procedure di aggiudicazione su un piano di parità con le grandi imprese, ma anche questioni di gestione, per esempio come affrontare procedure di gara più complesse e rapporti contrattuali in cui i contratti siano suddivisi in lotti.

[19] Cfr. articolo 41 della direttiva 2004/18 e articolo 49 della direttiva 2004/17.

In questo contesto, va fatta menzione delle seguenti pratiche nazionali:

Pratiche

In Austria, la centrale di committenza ha istituito un "centro di competenza sugli appalti" che assiste le autorità aggiudicatrici nell'organizzazione delle gare d'appalto. Il centro, inoltre, raccoglie le esperienze acquisite in materia di rapporti con le PMI.

In Irlanda, il Quadro nazionale per le politiche sugli appalti pubblici ora impone agli organismi pubblici l'adozione di un'impostazione più innovativa in materia di acquisto di beni, forniture e servizi. Il principale obiettivo del Quadro del 2005 è di promuovere un approccio strategico e professionale agli appalti pubblici, basato sullo sviluppo delle capacità e delle esperienze necessarie da parte delle autorità aggiudicatrici. Al fine di promuovere il livello di competenza e di professionalità richiesto per l'applicazione del Quadro per le politiche sugli appalti pubblici, la "*National Public Procurement Policy Unit*" (NPPPU) sponsorizza un **corso post-laurea MBS in appalti pubblici strategici**, presso la *Business School* dell'Università di Dublino, inaugurato nel settembre 2006. Oltre a ciò, l'"*Institute of Public Administration*", un organismo educativo e di formazione per il settore pubblico, ha introdotto un nuovo diploma in appalti pubblici strategici. Nel 2005/2006 **60 funzionari appartenenti a 40 organizzazioni** hanno ricevuto una formazione sulla pianificazione degli approvvigionamenti nelle imprese.

In Olanda, il ministero degli Affari economici ha creato un'agenzia *ad hoc*, denominata **PianoO**, il cui compito è migliorare la professionalità delle autorità pubbliche nei loro approvvigionamenti. L'agenzia gestisce un sito Internet che offre informazioni utili e aggiornate su norme e pratiche in materia di appalti pubblici e agevola lo scambio di buone pratiche tra le autorità aggiudicatrici, per le quali organizza periodicamente seminari.

Due esempi di documenti di orientamento per le autorità aggiudicatrici, intesi specificamente ad agevolare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici, sono disponibili ai seguenti indirizzi Internet (cfr. nota 10):

http://www.ogc.gov.uk/documents/CP0083_Small_supplier_better_value.pdf, *E*
http://www.bercy.gouv.fr/directions_services/daj/oeap/publications/documents_ateliers/pme_commande_publique/acces_guide.htm

3.2. Formazione e orientamento delle PMI nella redazione delle offerte

Solitamente le PMI non possiedono capacità amministrative vaste o specializzate, né una buona conoscenza del linguaggio e delle procedure degli appalti pubblici. Tendono quindi a incontrare maggiori difficoltà rispetto alle grandi imprese nella ricerca di opportunità commerciali idonee e nell'elaborazione delle offerte. La maggioranza degli Stati membri organizza conferenze, seminari e corsi di formazione, e gestisce uno sportello di assistenza. Ciò nonostante, appare necessario promuovere e sviluppare ulteriormente iniziative di orientamento e di formazione ad hoc in questa materia per le imprese, incluse le PMI.

In questo contesto, vanno menzionate le seguenti pratiche nazionali:

Pratiche

In Francia, è stata pubblicata una guida pratica per le PMI su come sfruttare al meglio le possibilità offerte dal mercato degli appalti pubblici ("*Guide pratique pour la réponse des PME à la commande publique*" http://www.pme.gouv.fr/essentiel/vieentreprise/guidepratique-050208.pdf). La guida offre orientamenti alle PMI riguardo alle modalità di accesso alle informazioni relative alle opportunità commerciali, riguardo a come familiarizzarsi con il

quadro normativo del settore, come comprendere le reali esigenze delle autorità aggiudicatrici sulla base dei documenti di gara pubblicati, come valutare se le imprese hanno veramente la capacità di dare esecuzione al contratto e come poter adottare una strategia per la presentazione delle offerte.

In Austria, la centrale di committenza ha approntato una lista di controllo che può essere utilizzata e pubblicata in allegato ai bandi di gara di interesse per le PMI, per prevenire gli errori più comuni commessi dalle PMI nella presentazione delle offerte.

Il Regno Unito ha elaborato un programma di formazione per le PMI, di cui hanno usufruito oltre 3 000 PMI e 820 autorità aggiudicatrici a livello regionale nel 2005-2006. L'obiettivo della formazione era di dotare le PMI delle conoscenze necessarie per partecipare a una gara d'appalto, nonché di sensibilizzare le autorità aggiudicatrici sugli ostacoli che le PMI devono affrontare. Alla luce del successo riscosso dalla formazione, il Regno Unito ha di recente predisposto un corso *online* per le PMI intitolato "*Winning the Contract*" (Aggiudicarsi il contratto). Il corso offre consigli pratici alle imprese per conoscere le opportunità del settore pubblico e fornisce una guida esplicativa della procedura di presentazione delle offerte.

4. FISSARE LIVELLI DI CAPACITÀ E REQUISITI FINANZIARI PROPORZIONATI

4.1. Fissare criteri di selezione proporzionati

Le direttive comunitarie sugli appalti pubblici confermano esplicitamente la giurisprudenza della Corte di giustizia europea in base alla quale i criteri relativi alle capacità finanziarie ed economiche e alle competenze tecniche devono essere **connessi e proporzionati all'oggetto dell'appalto**[20].

Fissare criteri di selezione proporzionati è di **importanza vitale per le PMI**, poiché le autorità aggiudicatrici che fissano livelli di capacità e di competenza eccessivamente elevati escludono *de facto* un'alta percentuale di PMI dalla partecipazione alle gare d'appalto.

Esistono numerosi criteri di selezione possibili e diversi documenti che possono essere scelti come prova di conformità a tali criteri. Occorre decidere quali siano i criteri **appropriati per il tipo di acquisto in questione e per il suo valore**. Tutti i criteri di selezione devono essere chiari, non discriminatori e proporzionati all'oggetto del contratto.

In relazione alla capacità tecnica e professionale, l'autorità aggiudicatrice dovrebbe optare per criteri di selezione che le consentano di determinare se l'offerente possiede la capacità richiesta per il contratto in questione, piuttosto che la capacità generale degli offerenti. Tuttavia, va evitato che questo restringa indebitamente la rosa dei candidati idonei.

Inoltre, i criteri di selezione non dovrebbero essere formulati in modo tale da restringere la concorrenza introducendo requisiti irrilevanti. Per esempio, un requisito secondo il quale può essere presa in considerazione soltanto l'esperienza acquisita nel settore pubblico sarebbe, come tale, irrilevante e limiterebbe la concorrenza.

In questo contesto, va fatta menzione delle seguenti norme e pratiche nazionali:

Normative nazionali

In Francia, nelle procedure di aggiudicazione dei contratti, il semplice fatto che un candidato

[20] Articolo 44, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 2004/18/CE.

o un offerente non possa fornire la prova di aver eseguito contratti dello stesso tipo non può essere un motivo di eliminazione del candidato o dell'offerente e non esime l'autorità aggiudicatrice dal controllare la capacità professionale, tecnica e finanziaria del candidato o dell'offerente in questione.

Pratiche

Per gli appalti di valore non elevato, il governo del Regno Unito consiglia alle autorità aggiudicatrici di **richiedere informazioni soltanto in merito a due esercizi contabili** oppure, qualora la documentazione contabile non dovesse essere disponibile per ragioni obiettive (vale a dire nel caso di nuove società, ecc.), altre informazioni pertinenti, come i conti di gestione.

In Lettonia, l'ufficio preposto al controllo degli appalti raccomanda alle autorità aggiudicatrici di fare riferimento, nei criteri di qualificazione relativi all'esperienza richiesta all'offerente, all'esperienza del personale dell'offerente piuttosto che dell'impresa. Questo perché tale ultimo criterio probabilmente non garantirebbe il raggiungimento dell'obiettivo che l'autorità aggiudicatrice si prefigge fissando questo requisito e sarebbe maggiore la probabilità di escludere PMI giovani, formate da individui altamente qualificati.

L'utilità di questa pratica può essere altresì illustrata dal seguente esempio relativo al Regno Unito. All'inizio del 2002 lo "*Small Business Service*" (SBS) del Regno Unito ha invitato diverse imprese a presentare offerte per un contratto biennale, valutato a 500 000 sterline all'anno, per la pubblicizzazione, la commercializzazione e la distribuzione di un programma governativo. L'SBS ha ricevuto sei proposte, una delle quali da un ufficio di consulenza con sei dipendenti. Tale società si è aggiudicata il contratto nonostante fosse una piccola ditta fondata solo l'anno precedente. L'SBS ha accettato il rischio associato a questa scelta in virtù della qualità superiore del servizio e dell'impegno alla base dell'offerta dell'impresa. L'uso del programma governativo in questione è salito dal 33% al 90% e il numero di contatti all'anno ha raggiunto i 30 000 contro un obiettivo di 9 000. Questo è un esempio di una piccola società che si avvale dell'esperienza acquisita in precedenza da singoli soggetti molto dotati, in grado di fornire un livello di innovazione superiore al livello normalmente disponibile sul mercato, insieme a un impegno personale e a un livello di servizio che spesso caratterizzano tali imprese.

4.2. Sfruttare la possibilità offerta agli operatori economici e ai raggruppamenti di operatori economici di provare congiuntamente le loro capacità economiche e finanziarie e le loro competenze tecniche

Come già menzionato (punto 1.2), le direttive sugli appalti pubblici offrono agli operatori economici la possibilità di avvalersi delle capacità economiche e finanziarie e delle competenze tecniche di altre imprese. Ovviamente tale possibilità può aiutare le PMI a rispondere ad alti livelli di qualificazione e ai requisiti finanziari.

4.3. Richiedere solo garanzie finanziare proporzionate

Garanzie finanziarie sproporzionate richieste dalle autorità aggiudicatrici (per es., garanzie bancarie per la copertura dei rischi connessi alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione di un contratto, compresi quelli che vanno oltre il controllo dell'impresa) costituiscono un ostacolo alla partecipazione delle PMI agli appalti pubblici. Inoltre, **bisognerebbe evitare di trattenere in modo ingiustificato e prolungato le risorse** (per es., garanzia di partecipazione) degli operatori economici, mentre **andrebbe incoraggiata la riduzione delle garanzie finanziarie in base alle prestazioni del contratto.** Inoltre, le autorità aggiudicatrici

potrebbero richiedere le garanzie finanziarie non in modo automatico, ma sulla base di considerazioni legate alla valutazione dei rischi.

In questo contesto, va fatta menzione delle seguenti norme e pratiche nazionali:

Normative nazionali

Ai sensi della legge bulgara, l'importo della garanzia di partecipazione non può superare l'1% del valore dell'appalto, mentre l'importo della garanzia per la buona esecuzione del contratto non può superare il 5% del valore dell'appalto. Inoltre, nel caso dei candidati respinti, la garanzia di partecipazione viene restituita entro tre giorni dalla scadenza dei termini per il ricorso contro la decisione dell'autorità aggiudicatrice circa la qualificazione e, nel caso dei candidati selezionati, entro tre giorni dalla scadenza dei termini per il ricorso contro la decisione di aggiudicazione.

La normativa tedesca prevede che le garanzie finanziarie possano essere richieste soltanto a certe condizioni, in particolare alla condizione che sia osservato il principio di proporzionalità. Per gli appalti di lavori, le garanzie finanziarie possono essere richieste per contratti di valore pari o superiore a 250 000 euro. Per i contratti di servizi, la soglia è fissata a 50 000 euro.

A Malta, il requisito della garanzia bancaria è stato abolito per gli appalti al di sotto delle soglie UE. Poiché sono numerose le PMI che partecipano a tali gare d'appalto, questo è stato considerato un passo importante verso la riduzione degli ostacoli per le PMI.

In molti Stati membri l'esperienza ha mostrato che l'onere per le PMI può essere ridotto se la garanzia di buona esecuzione non viene richiesta sul valore totale dell'appalto in un unico documento ed è, invece, possibile offrire garanzie relative a fasi separate dell'esecuzione in documenti separati.

5. ALLEGGERIRE GLI ONERI AMMINISTRATIVI

Le lungaggini burocratiche rappresentano una delle lamentele più frequenti manifestate dalle PMI. Pertanto, visto che normalmente le PMI non possiedono capacità amministrative sviluppate e specializzate, è essenziale **mantenere al minimo i requisiti amministrativi.** In tal senso, è possibile tener conto delle considerazioni che si illustrano di seguito.

Le direttive sugli appalti pubblici prevedono che i contratti siano aggiudicati **dopo che** le autorità aggiudicatrici hanno verificato **l'adeguatezza degli operatori economici** sulla base della situazione personale dei candidati o degli offerenti, della loro idoneità a svolgere l'attività professionale in questione, nonché delle loro capacità tecniche o professionali.

In particolare, le direttive sugli appalti pubblici elencano una serie di casi nei quali le autorità aggiudicatrici sono tenute a escludere candidati e offerenti che siano stati condannati con sentenza definitiva[21], come pure a consentire agli Stati membri, entro certi limiti, di escludere dalla partecipazione gli operatori economici che rientrino in un'altra serie di situazioni[22]. Riguardo alla verifica dell'idoneità dei candidati e degli offerenti di svolgere l'attività

[21] L'articolo 45, paragrafo 1, della direttiva 2004/18/CE fa riferimento a casi ben definiti di partecipazione a organizzazioni criminali, corruzione, frodi ai danni degli interessi finanziari dell'UE e riciclaggio dei proventi di attività illecite.

[22] L'articolo 45, paragrafo 2, della direttiva 2004/18/CE fa riferimento a casi di fallimento, reati che incidono sulla moralità professionale, inadempienze relative al versamento di imposte e tasse o di contributi previdenziali e assistenziali, nonché atti contenenti false dichiarazioni.

professionale in questione, nonché all'esame delle loro competenze tecniche o professionali, le direttive hanno altresì **fissato limiti** entro i quali effettuare tali verifiche.

Ad ogni modo, le direttive sugli appalti pubblici lasciano liberi gli Stati membri di specificare, in conformità alle normative nazionali, le condizioni di attuazione dei suddetti controlli per l'esclusione e l'idoneità. In particolare, **spetta agli Stati membri precisare** le prove documentali che i candidati e gli offerenti devono presentare nel contesto delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, inclusi i dettagli sulle modalità e i tempi di presentazione delle prove documentali alle autorità aggiudicatrici prima dell'aggiudicazione dell'appalto.

Per esempio, ai sensi delle direttive sugli appalti pubblici, gli Stati membri possono garantire che il contratto sia aggiudicato soltanto a un offerente idoneo nel seguente modo: per tutte le prove documentali in questione o per una parte di esse, i candidati o gli **offerenti possono essere invitati a dichiarare sul proprio onore** di soddisfare ogni singola condizione richiesta per l'idoneità dei candidati od offerenti; a quel punto **spetterebbe soltanto all'offerente che ha presentato la migliore offerta presentare tutti i certificati originali richiesti** entro un determinato termine. Tuttavia, affinché tale sistema sia conforme all'obiettivo stabilito dalle direttive sugli appalti pubblici – ovvero affinché il contratto sia aggiudicato soltanto a un offerente idoneo – gli Stati membri devono adottare un sistema di sanzioni efficace, proporzionato e dissuasivo per quei casi in cui l'offerente che ha presentato la migliore offerta non riesca poi a presentare tutte le prove documentali richieste entro i termini oppure, caso ancora peggiore, quando l'offerente non soddisfi una o più delle condizioni richieste ai candidati o offerenti idonei. Ad ogni modo, se l'offerente che ha presentato la migliore offerta non presenta le relative prove documentali, l'appalto non gli viene aggiudicato, ma potrebbe essere aggiudicato al secondo miglior offerente, se quest'ultima possibilità è stata specificata nei documenti di gara.

Tuttavia, **nei casi in cui le autorità aggiudicatrici decidano di limitare il numero dei candidati idonei** che inviteranno a presentare un'offerta, a negoziare o a condurre un dialogo competitivo - come è loro consentito fare nelle procedure ristrette, nelle procedure negoziate con la pubblicazione di un bando di gara e nel dialogo competitivo -, tali autorità devono garantire che sia disponibile un numero minimo di candidati idonei, a norma delle disposizioni pertinenti delle direttive[23]. In altre parole, le autorità aggiudicatrici non possono invitare alla presentazione di offerte, avviare procedure negoziate o condurre un dialogo competitivo prima di aver selezionato il numero minimo di candidati idonei previsto dalle direttive. In effetti, tali specifiche disposizioni delle direttive UE sono state introdotte allo scopo di garantire una concorrenza reale in tali circostanze tra un numero sufficiente di candidati idonei.

Inoltre, **può essere utile consentire alle autorità aggiudicatrici di dispensare** i candidati e gli offerenti **dall'obbligo di presentare** una parte o tutte le **prove documentali** richieste **se tali prove sono già state presentate di recente** in occasione di un'altra gara d'appalto e a condizione che tali documenti siano stati rilasciati entro un termine ragionevole e siano ancora validi. In tali casi, il candidato, offerente o richiedente in questione potrebbe essere invitato a dichiarare sul proprio onore che le prove documentali sono già state presentate in una precedente procedura d'appalto – da specificare – e a confermare che la situazione è rimasta immutata. Anche in questo caso, gli Stati membri devono prevedere un regime di sanzioni

[23] Cfr. in particolare l'articolo 44, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2004/18/CE.

efficace, proporzionato e dissuasivo da applicare nei casi in cui l'offerente che ha presentato l'offerta migliore non abbia alla fine fornito le necessarie prove documentali.

Inoltre, **moduli e certificazioni standardizzati concisi e semplici** possono sicuramente aiutare le PMI a fornire le informazioni pertinenti alle autorità aggiudicatrici entro i termini.

In questo contesto, va fatta menzione delle seguenti norme nazionali:

Normative nazionali

In alcuni Stati membri, tra cui Olanda, Belgio, Italia e Ungheria, le autorità aggiudicatrici non possono – o non potranno in futuro – richiedere agli offerenti di fornire fatti o dati che l'autorità aggiudicatrice può verificare facilmente e gratuitamente presso una banca dati autenticata e accessibile *online* (per es. i dati relativi all'impresa).

6. PRESTARE ATTENZIONE AL RAPPORTO QUALITÀ/PREZZO PIUTTOSTO CHE AL SOLO PREZZO

6.1. Dare più spazio alle soluzioni qualitative grazie alla possibilità di aggiudicare appalti sulla base dell'offerta più economicamente vantaggiosa

Le direttive sugli appalti pubblici offrono la possibilità di aggiudicare appalti o sulla base del prezzo più basso o sulla base dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**[24]. Quest'ultima opzione consente alle autorità aggiudicatrici di tener conto di diversi aspetti connessi all'oggetto del contratto, come la **qualità**, il pregio tecnico, la funzionalità, i **costi di utilizzazione, il rapporto costi/efficacia,** il servizio post-vendita, l'assistenza tecnica, ecc. Tutto ciò offre alle autorità aggiudicatrici la possibilità di **valutare non solo i costi diretti di un acquisto, ma anche i costi del suo ciclo di vita.** Gli operatori economici sono così incentivati a fornire un vero valore aggiunto all'autorità aggiudicatrice e si ottiene un impatto positivo sull'innovazione, in quanto si incoraggiano gli operatori economici a mettere a punto prodotti migliori e sostenibili. Ciò è particolarmente importante per il settore delle PMI, che è una fonte di innovazione e di importanti attività di ricerca e sviluppo (R&S).

Al fine di garantire che, nell'aggiudicazione di un contratto, siano presi in considerazione i costi del ciclo di vita dell'acquisto e **si applichi in modo efficace e coerente il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa,** il personale dell'autorità aggiudicatrice dovrebbe essere organizzato in modo tale che gli utenti finali del prodotto acquistato siano coinvolti attivamente nella fase preparatoria delle procedure di aggiudicazione degli appalti.

6.2. Lasciare più spazio alle soluzioni innovative grazie alla possibilità di definire le specifiche tecniche in termini di prestazioni o di requisiti funzionali

Sebbene le direttive sugli appalti pubblici lascino alle autorità aggiudicatrici piena libertà nel procurarsi i beni e servizi che soddisfano le loro necessità, le autorità aggiudicatrici dovrebbero fare in modo di non limitare le possibilità di partecipazione da parte di imprese che forniscono soluzioni nuove e innovative in grado di offrire un miglior rapporto qualità/prezzo.

[24] Articolo 53, paragrafo 1, della direttiva 2004/18/CE e articolo 55, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE.

Le specifiche tecniche definite dalle autorità aggiudicatrici devono permettere l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza. In questo senso, dovrebbe essere possibile presentare offerte che rispecchino la **varietà delle soluzioni tecniche disponibili sul mercato.** A tal fine, le direttive sugli appalti pubblici stabiliscono che le specifiche tecniche di un contratto possono essere definite in termini di prestazioni o di requisiti funzionali[25]. Ciò rappresenta una nuova impostazione rispetto alle direttive precedenti, secondo le quali le specifiche tecniche dovevano essere definite in termini di standard.

Tale impostazione orientata al risultato permette alle autorità aggiudicatrici di concentrarsi sulle loro effettive esigenze di acquisto, per esempio i requisiti funzionali di un prodotto che vorrebbero acquistare, lasciando tuttavia agli offerenti la libertà di mettere a punto beni o servizi nuovi e innovativi che potrebbero corrispondere maggiormente alle effettive necessità dell'autorità aggiudicatrice. Questa nuova impostazione va così a vantaggio delle PMI e, in particolare, delle **PMI innovative** che potrebbero incontrare difficoltà nel soddisfare le specifiche tecniche approvate dagli enti di normalizzazione riconosciuti, ma che producono forniture, forniscono servizi o utilizzano materiali, metodi o tecniche di alto valore tecnico e/o ambientale e in grado di soddisfare i requisiti prestazionali o i requisiti funzionali stabiliti dalle autorità aggiudicatrici. Sulla base del *feedback* ricevuto dagli Stati membri, questa potrebbe essere un'opzione particolarmente interessante in settori come l'informatica.

Inoltre, le direttive sugli appalti pubblici offrono alle autorità aggiudicatrici la possibilità di autorizzare gli offerenti a presentare varianti. In effetti, poiché le autorità aggiudicatrici potrebbero non avere sempre una conoscenza aggiornata dei beni e servizi disponibili sul mercato, l'autorizzazione delle varianti può ugualmente permettere agli offerenti di proporre soluzioni innovative. In tal caso, le autorità aggiudicatrici che si avvalgono di questa possibilità devono indicare nei documenti di gara quali sono i requisiti minimi da rispettare nel caso di varianti, così come gli eventuali requisiti specifici relativi alle modalità di presentazione delle stesse.

In questo contesto, vanno menzionate le seguenti pratiche nazionali:

Pratiche

Sebbene generalmente le autorità aggiudicatrici sappiano valutare bene le proprie necessità, esse non sono necessariamente al corrente delle soluzioni disponibili più idonee a soddisfare tali necessità. In questo senso, una buona conoscenza del mercato costituisce un chiaro vantaggio. Ciò nonostante, per le autorità aggiudicatrici è più facile pensare a fornitori e prodotti già ben conosciuti. In questo contesto, può rivelarsi utile un **miglior flusso di informazioni tra le autorità aggiudicatrici e le PMI innovative.** Questo è l'obiettivo di un programma francese (intitolato: "[met]") nell'ambito del quale, nel corso di una presentazione della durata di una mezza giornata, circa 20 PMI hanno presentato i loro prodotti o soluzioni innovativi alle autorità aggiudicatrici in un determinato settore tecnologico.

Adottando un'impostazione simile, il Regno Unito ha pubblicato diversi documenti di orientamento che descrivono una serie di strumenti e di tecniche per **accelerare l'ingresso nel mercato**, tra cui studio di nuove soluzioni, ricerche di mercato, creazione di mercati, **eventi in cui i potenziali offerenti possono conoscere meglio le necessità delle autorità aggiudicatrici**, utilizzazione di siti Internet e riviste del settore per pubblicizzare opportunità imminenti, pubblicazione di avvisi di pre-informazione, organizzazione di iniziative in cui vi

[25] Articolo 23, paragrafo 3, lettere b), c) e d), della direttiva 2004/18/CE e articolo 34, paragrafo 3, lettere b), c) e d), della direttiva 2004/17/CE.

sia un "concorso di idee", ecc.

Inoltre, le direttive sugli appalti pubblici offrono varie possibilità volte a collegare R&S e appalti pubblici.

In particolare, le autorità aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici di forniture attraverso una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nella Gazzetta ufficiale dell'UE, quando i prodotti in questione sono fabbricati esclusivamente a scopo di ricerca, sperimentazione, studio o sviluppo[26]. Sebbene tale soluzione non possa essere estesa alla produzione in massa per stabilire la redditività commerciale del prodotto oppure per recuperare i costi di R&S, essa può includere una produzione limitata avente lo scopo di integrare i risultati delle prove sul campo e di dimostrare che il prodotto è *idoneo* per la produzione in massa o per una fornitura conforme a norme di qualità accettabili. Pertanto, in base al livello di requisiti qualitativi imposti dall'autorità aggiudicatrice prima di confermare l'acquisto di tale "prima produzione", questo particolare "appalto pubblico di forniture" può essere legittimamente considerato come una prima graduatoria di cui l'aggiudicatario può avvalersi in successive procedure di appalto "tradizionali". Ciò può essere di particolare interesse per le PMI che dedicano somme importanti alla R&S.

Un margine di manovra simile esiste per i contratti concernenti servizi di R&S, eccetto per gli appalti i cui risultati vanno esclusivamente alle autorità aggiudicatrici affinché li usino nell'esercizio della propria attività e in base ai quali il servizio fornito è interamente retribuito dall'autorità aggiudicatrice[27].

Tuttavia, nel caso di appalti che vadano oltre la "produzione o fornitura limitata" sopra descritta, dovrebbero essere applicate le direttive sugli appalti pubblici. In tale contesto, anche la recente comunicazione sugli appalti pre-commerciali[28] e la Guida relativa a soluzioni innovative negli appalti pubblici[29] contengono informazioni utili.

7. FORNIRE TEMPO SUFFICIENTE PER REDIGERE LE OFFERTE

Tipicamente le PMI possiedono scarse, se non inesistenti, capacità amministrative specifiche per occuparsi della preparazione dei documenti necessari per la partecipazione alle gare. Le autorità aggiudicatrici devono essere consapevoli di ciò al momento di definire le scadenze, così da garantire la più ampia base di concorrenza.

Le direttive sugli appalti pubblici offrono la possibilità di utilizzare **avvisi di pre-informazione** su base volontaria al fine di consentire ai potenziali offerenti di prepararsi per presentare l'offerta in tempo per le gare d'appalto annunciate[30]. **Ciò riveste particolare importanza nel caso di contratti complessi e di grande entità, nel qual caso le PMI potrebbero aver bisogno di tempo per trovare dei partner in vista di un'offerta congiunta.**

Quando le autorità aggiudicatrici si avvalgono della possibilità di ridurre i termini in seguito alla pubblicazione di un avviso di pre-informazione, esse dovrebbero fare in modo di

---

26 Articolo 31, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18/CE.

27 Articolo 16, lettera f), della direttiva 2004/18/CE e articolo 24, lettera e), della direttiva 2004/17.

28 COM(2007) 799 del 14.12.2007.

29 SEC (2007) 280.

30 Articolo 35, paragrafo 1, della direttiva 2004/18/CE e articolo 41, paragrafo 1, della direttiva 2004/17/CE.

garantire che l'avviso di pre-informazione sia sufficientemente dettagliato da consentire agli operatori economici di prepararsi effettivamente per il progetto.

8. GARANTIRE CHE I PAGAMENTI SIANO EFFETTUATI PUNTUALMENTE

Le difficoltà denunciate dalle parti in causa relativamente ai pagamenti da parte delle autorità aggiudicatrici hanno spinto a una revisione generale delle vigenti disposizioni della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. La valutazione della direttiva che è in corso potrebbe portare a una proposta di modifica della direttiva stessa al fine di rafforzare la disciplina in questo ambito.

Nel frattempo, tuttavia, gli Stati membri e le autorità aggiudicatrici possono già fare molto per migliorare i termini di pagamento. In particolare, poiché le disposizioni vigenti della direttiva 2000/35/CE riducono indubbiamente l'onere finanziario delle PMI, prevedendo un termine di pagamento di 30 giorni, un livello standard degli interessi di mora per i ritardi di pagamento nonché procedure di recupero dei crediti non contestati, è importante sfruttare al massimo tali strumenti.

Per quanto riguarda il pagamento dei subappaltatori, le **autorità aggiudicatrici** possono altresì **includere nei documenti contrattuali clausole volte a garantire che i fornitori paghino i subappaltatori puntualmente** (cfr. sezione 1.4) e che i pagamenti continuino lungo l'intera catena di approvvigionamento.

In questo contesto, va fatta menzione delle seguenti norme e pratiche nazionali:

Normative nazionali

La legge ungherese impone all'autorità aggiudicatrice di pagare l'offerente entro 30 giorni dall'esecuzione del contratto. Laddove sia stato verificato che l'offerente abbia eseguito il contratto e che l'autorità non abbia provveduto al pagamento entro il termine previsto, l'offerente ha il diritto di prelevare direttamente la somma dovuta dal conto bancario dell'autorità aggiudicatrice.

Pratiche

Un recente studio francese ha suggerito che le autorità aggiudicatrici seguano le seguenti raccomandazioni al fine di limitare i problemi derivanti dai ritardi di pagamento:

– semplificare i documenti necessari per l'effettuazione di un pagamento, utilizzare gli strumenti elettronici;
– evitare di sospendere un pagamento senza una valida ragione;
– **migliorare l'uso dei pagamenti elettronici**;
– semplificare i controlli; e
– non differire il pagamento alla fine dell'anno.

Nel Regno Unito, i ministeri e le rispettive agenzie sono chiamati a controllare i propri pagamenti e a pubblicare i relativi risultati nei resoconti ministeriali o annuali. La tabella indica, ministero per ministero, la percentuale delle fatture saldate entro 30 giorni, oppure entro un diverso termine concordato, a fronte della ricezione di una fattura valida. Inoltre, si raccomanda alle autorità aggiudicatrici di considerare se siano appropriati i **pagamenti** scaglionati o quelli **intermedi** (per esempio, collegati al lavoro effettuato).