

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE
DELL'IMPATTO E DELL'EFFICACIA
DELLA LEGISLAZIONE UE IN MATERIA
DI APPALTI PUBBLICI**

1. INTRODUZIONE

Le direttive UE in materia di appalti pubblici regolamentano la pubblicazione e l'organizzazione delle procedure per l'aggiudicazione di appalti di importo elevato. Le direttive applicano principi comuni di trasparenza, concorrenza aperta e sana gestione alle procedure di aggiudicazione di contratti pubblici che potrebbero destare l'interesse di fornitori nell'intero mercato unico. Mercati degli appalti aperti e ben regolamentati dovrebbero contribuire a un miglior utilizzo delle risorse pubbliche.

La presente valutazione mira a stabilire se le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE in materia di appalti pubblici siano riuscite a stimolare la trasparenza e la concorrenza transfrontaliera al fine di migliorare il funzionamento degli appalti pubblici; esamina se tali obiettivi rimangano rilevanti alla luce dell'evolversi delle priorità economiche e politiche e analizza i costi e i benefici della legislazione, con l'obiettivo di identificare i settori che necessitano di miglioramento.

I risultati della presente valutazione costituiranno una base di informazioni da cui trarre insegnamenti sull'impatto e l'efficacia degli appalti pubblici nell'UE. La valutazione offrirà spunti di dibattito politico e aiuterà i servizi della Commissione a individuare possibili miglioramenti alla legislazione e all'approccio politico esistenti. Unitamente alle risposte al Libro verde della Commissione sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici, la valutazione apporterà un importante contributo alla formulazione delle proposte di riesame delle direttive avanzate dalla Commissione.

La revisione delle direttive UE in materia di appalti pubblici è una delle dodici azioni essenziali individuate nella legge sul mercato unico¹, che aiuterà a incrementare la crescita e l'occupazione in Europa. La revisione deve *“giungere ad una politica equilibrata, che sostenga una domanda di beni, opere e servizi rispettosi dell'ambiente, socialmente responsabili e innovativi. La revisione garantirà inoltre che le amministrazioni aggiudicatrici si avvalgano di procedure più semplici e più flessibili e che venga agevolato l'accesso alle imprese, in particolare alle PMI”*. La legge sul mercato unico prevede la pubblicazione della proposta della Commissione prima della fine del 2011 e ciò permetterebbe l'adozione della normativa modificata prima della fine del 2012.

2. CONTESTO GENERALE DELLE DIRETTIVE UE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

La gestione degli appalti pubblici è una questione politica di importanza fondamentale, soprattutto nel contesto di consolidamento e restrizioni di bilancio in cui la maggior parte degli Stati membri deve oggi amministrare le risorse pubbliche. La spesa pubblica totale per prodotti, lavori e servizi, con un importo superiore a 2 000 miliardi di euro nel 2009,

¹ Comunicazione della Commissione (COM(2011)206 del 13.4.2011) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “L'atto per il mercato unico -Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia”.

rappresenta una parte consistente dell'attività economica. Questa spesa è sostenuta in Europa da una popolazione molto vasta ed eterogenea composta di oltre 250 000 amministrazioni aggiudicatrici, che gestiscono bilanci per gli appalti di entità differenti e possiedono capacità amministrative profondamente diverse. Il denaro viene speso in una molteplicità di modi ed erogato attraverso un enorme numero di procedure distinte (oltre due milioni all'anno). L'amministrazione degli appalti pubblici è dunque molto frammentata e complessa; la sua organizzazione e soprattutto il grado di centralizzazione/decentralizzazione variano da uno Stato membro all'altro in funzione delle modalità organizzative della pubblica amministrazione.

Non ci si può attendere che gli acquirenti pubblici siano soggetti alle stesse pressioni commerciali o ai medesimi incentivi organizzativi verso una sana gestione della spesa a cui sono esposti gli acquirenti del settore privato, che operano in un regime di intensa concorrenza. Ciò ha indotto molte giurisdizioni di ogni parte del mondo a introdurre discipline volte a incoraggiare un miglior utilizzo delle risorse e una maggiore efficienza, nonché a ridurre il rischio di favoritismi o corruzione negli appalti pubblici.

Le norme UE sugli appalti pubblici sono finalizzate a stabilire discipline comuni per la regolamentazione di questa funzione cruciale della pubblica amministrazione. In particolare, le direttive UE sono volte a garantire che le imprese di ogni parte del mercato unico abbiano l'opportunità di competere per l'aggiudicazione di appalti pubblici (di importo superiore a soglie predefinite). Nella misura del possibile, mirano altresì a sopprimere gli ostacoli giuridici e amministrativi alla partecipazione alle gare di appalto transfrontaliere, ad assicurare parità di trattamento e ad eliminare le opportunità di acquisti discriminatori garantendo la trasparenza.

Principi fondamentali della legislazione UE in materia di appalti pubblici

Le norme UE sugli appalti pubblici disciplinano le modalità di spesa del denaro pubblico, anziché l'oggetto di tale spesa. La legislazione UE pone dunque un'enfasi prioritaria sulle procedure che le singole amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a seguire nell'organizzazione di un appalto pubblico per un valore atteso superiore alle soglie stabilite nelle direttive. Queste ultime dettano una serie di misure che gli acquirenti pubblici devono prendere prima di procedere all'aggiudicazione degli appalti pubblici. Tra queste figurano regole volte a:

- Assicurare la **trasparenza** (attraverso la pubblicazione di avvisi e bandi nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUUE), di norma prima e dopo le procedure di aggiudicazione); applicare criteri prestabiliti (in particolare in merito ai requisiti da raggiungere ai fini della partecipazione nonché ai criteri di aggiudicazione che verranno impiegati per designare il “vincitore”); aggiudicare il contratto sulla base di criteri oggettivi (collegati all'oggetto dell'appalto stesso);
- Regolamentare la condotta della procedura di appalto in modo da dare agli offerenti interessati un'equa possibilità. Le direttive stabiliscono una serie di **procedure comuni**, successivamente ampliata dalle direttive del 2004 mediante l'introduzione del dialogo competitivo e di disposizioni concernenti altre tecniche di acquisto, quali le aste elettroniche, i sistemi dinamici di acquisizione, le centrali di committenza ecc.;

- Definire l'oggetto dell'acquisto mediante **specifiche tecniche** non discriminatorie, limitando in tal modo l'esclusione dai mercati che potrebbe derivare dal fare riferimento a specifiche esclusive o peculiari.

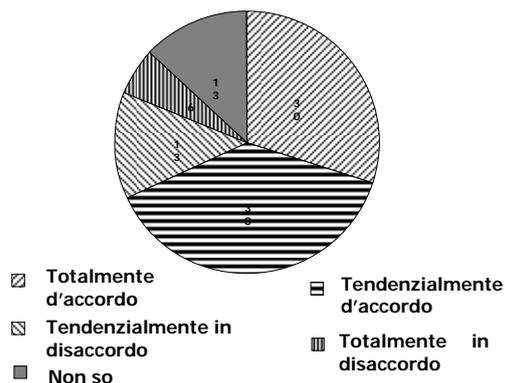
La direttiva 2004/18/CE applica tali principi alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. La direttiva 2004/17/CE estende questi principi (con alcune variazioni) all'aggiudicazione degli appalti pubblici degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto.

Mediante le direttive del 2004 si sono apportate modifiche sostanziali a molti aspetti delle direttive vigenti, incluso, in particolare, l'ampliamento della serie di procedure e tecniche che gli acquirenti pubblici possono utilizzare nell'organizzazione di gare per l'aggiudicazione di appalti pubblici. Tali modifiche sono state attuate dalla maggior parte degli Stati membri nel 2006 e 2007.

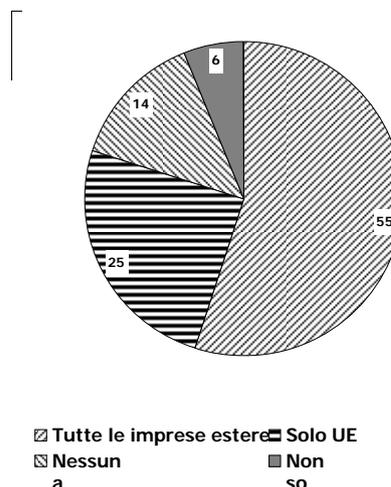
Gli obiettivi della legislazione UE in materia di appalti pubblici rimangono ben noti e compresi e incontrano ampio sostegno presso i cittadini europei. Una recente indagine Eurobarometro (2011) ha messo in luce una diffusa comprensione e una vasta approvazione per il ruolo svolto dagli appalti pubblici nella lotta contro i favoritismi e la corruzione, e ha rivelato una diffusa consapevolezza dell'importanza di aprire i mercati degli appalti alla concorrenza.

Figura 1: Percezioni del pubblico della politica dell'UE in materia di appalti (2011)

In che misura siete d'accordo o in disaccordo con il fatto che le regole comuni a livello UE a cui le amministrazioni pubbliche devono attenersi nell'aggiudicare gli appalti contribuiscono a contrastare i favoritismi e la corruzione?



Pensate che le imprese estere debbano poter competere per l'aggiudicazione di appalti pubblici nel vostro paese?



3. PANORAMICA DEI MERCATI DEGLI APPALTI PUBBLICI DELL'UE

3.1. Attuazione delle direttive UE da parte degli Stati membri

Se la legislazione dell'UE in materia di appalti pubblici stabilisce procedure e regole comuni per gli appalti di valore elevato, gli Stati membri possono esercitare una notevole discrezionalità nell'attuazione delle disposizioni delle direttive pertinenti, in particolare per quanto concerne i meccanismi e le strutture amministrative messi in atto per garantire la conformità con tali disposizioni.

Le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE sono state adottate il 31 marzo 2004, con il termine per il recepimento nella legislazione nazionale fissato al 31 gennaio 2006 per tutti gli Stati membri. La Romania e la Bulgaria erano tenute ad attuare le direttive entro il 1° gennaio 2007, data della loro adesione all'UE.

In più Stati membri si sono registrati ritardi che hanno dato luogo a una serie di procedure di infrazione per il mancato recepimento, ma entrambe le direttive dell'UE in materia di appalti pubblici sono state ormai pienamente recepite da tutti gli Stati membri (l'ultimo è stato il Belgio nel 2010).

La maggior parte degli Stati membri si avvale dei medesimi strumenti giuridici per la regolamentazione degli appalti pubblici di importo superiore alle soglie UE sia nei settori classici sia in quelli dei servizi di pubblica utilità. Con due sole eccezioni, gli appalti di lavori, di forniture e di servizi sono disciplinati in tutti gli Stati membri mediante il medesimo strumento normativo.

Gli Stati membri mantengono la piena facoltà di regolamentare a propria discrezione gli appalti pubblici che esulano dal campo di applicazione delle direttive UE e hanno esercitato tale responsabilità in modi molto differenti, come dimostrano i loro approcci alla regolamentazione degli appalti di importo inferiore alle soglie UE. Alcuni Stati membri disciplinano tali appalti pubblici nell'ambito della stessa normativa applicabile agli appalti contemplati dalle direttive UE, richiedendo altresì l'utilizzo di procedure aperte, eque e competitive, con caratteristiche simili a quelle indicate nelle direttive. Vi sono aree in cui le regole e le procedure nazionali applicabili ai contratti di valore superiore alle soglie UE e a quelli di importo inferiore sono spesso simili: è questo il caso, ad esempio, delle regole che disciplinano la selezione qualitativa, la valutazione delle offerte, i criteri di aggiudicazione, le offerte anormalmente basse, le specifiche tecniche, gli accordi quadro e le procedure elettroniche per gli appalti.

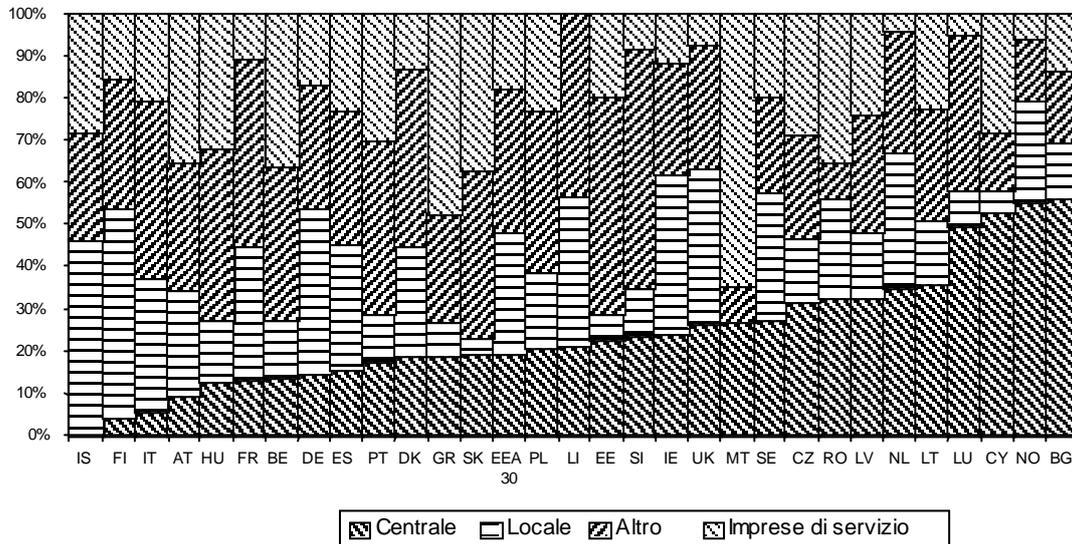
Altri Stati membri potrebbero disporre, per i contratti di valore inferiore alle soglie UE, di un regime semplificato, che potrebbe assumere la forma di istruzioni amministrative anziché di legislazione formale. Tale regime può prevedere un termine ultimo più breve per la presentazione delle domande di partecipazione e delle offerte, nonché regole meno onerose per la pubblicazione e la selezione delle offerte.

3.2. Strutture nazionali e regole sugli appalti pubblici

Sui 250 000 enti aggiudicatori e autorità aggiudicatrici differenti coinvolti negli appalti pubblici nell'UE, soltanto 35 000 circa pubblicano ogni anno un avviso o un bando nella GUUE. La maggior parte delle amministrazioni minori non effettua mai acquisti di importo talmente elevato da ricadere nel campo di applicazione delle direttive. Anche il livello di centralizzazione varia enormemente da uno Stato membro all'altro, e una parte consistente delle procedure di appalto viene condotta da organismi che forniscono

specifici servizi pubblici e che non sono amministrazioni pubbliche né centrali né locali. Il grafico sottostante illustra la diversa quota di appalti pubblici soggetti alla normativa UE ascrivibile ad amministrazioni centrali o locali, a imprese di servizio o ad altri organismi in ciascuno degli Stati membri.

Figura 2: Suddivisione del valore totale degli appalti aggiudicati per tipo di ente aggiudicatore (2006-2009)



In termini di capacità amministrativa nazionale di attuazione e applicazione della politica e delle norme in materia di appalti pubblici, si osserva l'emergere di una tendenza generale verso una migliore e più completa rendicontazione (in virtù di una maggiore tracciabilità e automazione dei dati sugli appalti), verso lo sviluppo di strutture e organizzazioni mirate a fornire assistenza con orientamento e meccanismi di sostegno, e verso l'uso degli appalti elettronici e le rispettive infrastrutture (che potenzialmente mettono in collegamento un gran numero di acquirenti e di fornitori).

3.3. Appalti soggetti alle direttive UE

Soltanto un quinto della spesa pubblica totale per prodotti e servizi ricade nel campo di applicazione delle direttive UE. Nel 2009 sono stati pubblicati oltre 150 000 bandi di gara (da parte di 35 000 amministrazioni) in conformità con le direttive UE, per un valore stimato complessivo di circa 420 miliardi di euro. Questa cifra rappresenta approssimativamente il 20% della spesa pubblica totale per prodotti, lavori e servizi.

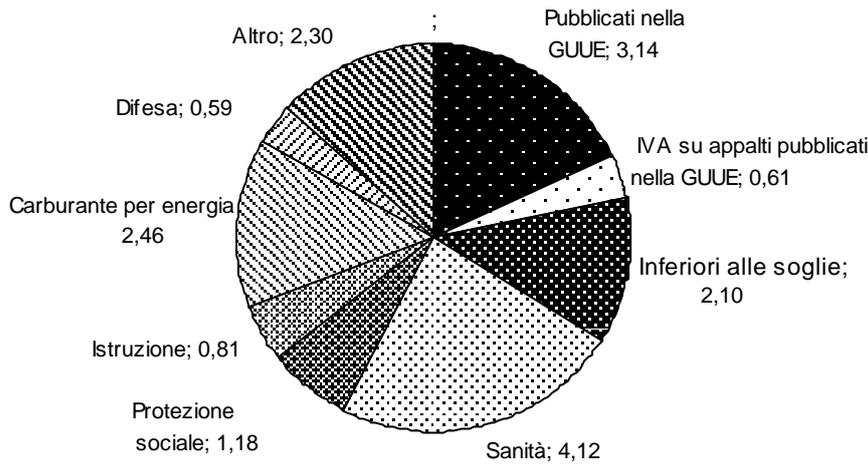
Ne consegue che la maggior parte della spesa pubblica complessiva per l'acquisto di prodotti, lavori e servizi non è organizzata conformemente alla legislazione UE in materia di appalti. Tale spesa pubblica può assumere le seguenti forme:

- Una porzione rilevante della spesa pubblica per prodotti e servizi destinati alla fornitura di servizi sanitari, di istruzione e sociali (oltre il 6% del PIL UE) è erogata secondo modalità non contemplate nelle direttive UE sugli appalti pubblici.
- Gli appalti pubblici di importo inferiore alle soglie UE esulano dal campo di applicazione delle direttive UE pertinenti, ma sono di notevole importanza. Si stima

che nel 2008 gli appalti di importo inferiore alle soglie si attestassero a circa 250 miliardi di euro, pari pressappoco al 2% del PIL dell'UE.

- Le direttive UE sugli appalti prevedono alcune deroghe esplicite applicabili alla spesa per combustibili, acqua e attrezzature militari (adesso oggetto di una direttiva distinta).

Figura 3: Spesa totale per lavori, prodotti e servizi in percentuale del PIL (2008)



Stime della Commissione

Il 75% del valore degli appalti pubblicizzati in conformità con la normativa UE è destinato a lavori e servizi di costruzione; le forniture ammontano ad appena un quarto di tutti gli appalti. Tuttavia, questa tendenza generale a livello europeo scaturisce da una notevole varietà tra gli Stati membri.

3.4. Cambiamenti strutturali nei mercati degli appalti pubblici

La valutazione mette in luce alcuni cambiamenti strutturali verso una crescente sofisticazione e aggregazione della domanda attraverso contratti quadro e centrali di committenza, spesso abbinati allo sviluppo di piattaforme di appalto elettronico. Si è registrato un netto incremento dell'utilizzo di accordi quadro, della centralizzazione degli appalti e degli appalti comuni, nonché dei sistemi di appalto elettronico. Tra il 2006 e il 2009 il numero di contratti quadro è quasi quadruplicato. Nel 2009 oltre 25 000 contratti quadro ammontavano a circa un settimo del valore di tutti gli appalti pubblicati nella GUUE. Nello stesso anno il 6,8% di tutti i contratti è stato aggiudicato da amministrazioni che hanno effettuato acquisti per conto di altre. Oltre il 40% del valore degli appalti pubblicati da centrali di committenza o da enti aggiudicatori comuni è ascrivibile a contratti o accordi quadro.

Tuttavia, alcuni Stati membri hanno espresso il timore che gli accordi quadro possano chiudere particolari mercati alla concorrenza per lunghi periodi di tempo e che le piccole e medie imprese (PMI) non abbiano le capacità di partecipare alle gare per l'aggiudicazione di tali appalti, a causa dell'importo elevato di questi ultimi.

Anche l'uso delle comunicazioni elettroniche e l'automazione delle procedure di appalto sta prendendo sempre più piede. Benché la tecnologia abilitante sia oggi ampiamente disponibile, l'adozione dei sistemi di appalto elettronico è stata inizialmente piuttosto lenta. Secondo le stime dei servizi della Commissione, in media meno del 5% degli appalti pubblici è condotto attualmente in forma elettronica. Tuttavia, si registra uno slancio crescente e un progressivo incremento del tasso di adozione. Secondo i dati Eurostat, la percentuale di imprese che utilizzano Internet per presentare offerte per gare di appalto elettronico indette da amministrazioni pubbliche è aumentata dall'11 al 13% tra il 2009 e il 2010.

A livello europeo il quadro è contrastante. Paesi come la Lituania, Cipro e il Portogallo sono all'avanguardia, con tassi di utilizzo che raggiungono il 60-90%. Il Portogallo ha reso obbligatorio l'appalto elettronico per tutte le procedure di appalto. Molti dei paesi di maggiori dimensioni accusano ritardi, nonostante il considerevole impegno di Italia e Francia.

Tutti gli Stati Membri hanno abilitato l'uso delle procedure di appalto elettronico nella propria legislazione nazionale. Inoltre, l'infrastruttura è già ampiamente disponibile ed è possibile pubblicizzare on-line, accedere alla documentazione di gara e presentare offerte in 24 Stati membri. Nel 2010 quasi il 93% dei formulari per i bandi e gli avvisi di gara inviati al Tenders Electronic Daily (TED) è stato ricevuto per via elettronica. In breve, l'uso dell'appalto elettronico è stato abilitato sia legalmente sia tecnicamente, e il suo effettivo utilizzo, benché limitato, inizia ad aumentare.

L'e-Government Benchmark Survey (indagine comparativa sui servizi pubblici on-line) del 2010 ha individuato oltre 230 piattaforme e portali di appalto elettronico attivi. Sulla base di un campione di 67 piattaforme, risultavano iscritti, in media, 3 500 amministrazioni aggiudicatrici e 11 000 fornitori, di cui circa il 5% provenienti da paesi esteri.

3.5. L'uso degli appalti pubblici a sostegno del conseguimento di altri obiettivi

Si è registrato un crescente interesse politico a riorientare la spesa pubblica verso soluzioni più compatibili con la sostenibilità ambientale, la promozione di considerazioni di politica sociale o il sostegno dell'innovazione.

Quasi tutti gli Stati membri hanno adottato piani d'azione nazionale per il Green Public Procurement (appalti pubblici ecocompatibili). Molti hanno definito obiettivi per gruppi di prodotti prioritari identificati dalla Commissione in aree quali le costruzioni, i trasporti o le attrezzature informatiche e da ufficio.

È difficile appurare se tali piani stiano producendo un impatto significativo, poiché attualmente non vi sono procedure di monitoraggio o di misurazione adeguate. Tuttavia, da studi e indagini recenti appare evidente come la maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici tenti di assicurare, ove possibile, il ricorso a procedure di appalto ecocompatibili. Si riscontrano diversi livelli di ambizione tra uno Stato membro e l'altro nonché all'interno degli stessi. È in corso inoltre l'adozione di altre politiche sostenibili in materia di appalti, come l'incentivazione di appalti improntati a una maggiore responsabilità sociale e di maggiore innovazione, sebbene un minor numero di amministrazioni aggiudicatrici possieda una vasta esperienza nell'integrare tali obiettivi politici all'interno delle proprie prassi in materia di appalti. Le amministrazioni

aggiudicatrici sono chiamate a definire requisiti appropriati che non riducano eccessivamente il numero di potenziali fornitori e a determinare le modalità di valutazione dei costi del ciclo di vita e le ponderazioni applicabili a diversi livelli di conformità con i criteri di sostenibilità. I fornitori devono misurarsi con una gamma di diversi livelli di requisiti in materia di standard ambientali o sociali, unitamente al proliferare di etichette e certificati differenti con cui possono dimostrare la conformità dei propri prodotti con determinati standard.

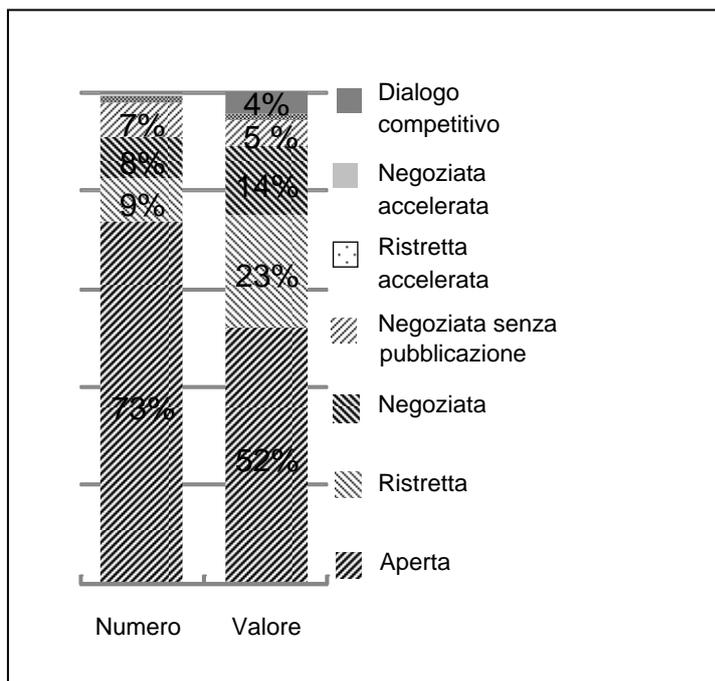
4. ORGANIZZAZIONE DI PROCEDURE DI APPALTO PUBBLICO IN OTTEMPERANZA ALLE NORMATIVE UE

Le direttive UE offrono un'ampia scelta di procedure e tecniche alle amministrazioni aggiudicatrici che organizzano gare di appalto conformemente a quanto stabilito da tali direttive. Questo insieme di opzioni procedurali è stato ampliato nel 2004 per consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di adattare le procedure di appalto alle condizioni del mercato e/o dell'acquisto e per introdurre tecniche innovative (aste elettroniche, sistemi dinamici di acquisizione).

Circa il 18% di tutti gli appalti pubblicati nel TED è di importo inferiore alla soglia di 125 000 euro, e il 30% degli appalti indetti da amministrazioni subcentrali è di valore inferiore a 193 000 euro. Il dato più significativo è che il 70% degli appalti di lavori non raggiunge la soglia prevista per questo tipo di appalti (ovvero 4,85 milioni di euro). Questi risultati potrebbero suggerire che gli acquirenti seguano volontariamente le procedure UE o che potrebbero aggregare gli appalti, in particolare quelli di lavori, per i quali il valore complessivo eccede le soglie prestabilite.

Il tradizionale bando di gara pubblico rimane la procedura più comunemente usata. Negli ultimi cinque anni, circa il 73% di tutti gli avvisi relativi agli appalti aggiudicati pubblicati nella GUUE ha fatto seguito a una procedura aperta. Tuttavia, ciò equivale ad appena il 52% del valore totale degli avvisi e dei bandi pubblicati, poiché la procedura aperta viene utilizzata principalmente per gli appalti di importo minore. La seconda procedura in ordine di popolarità è quella ristretta, impiegata per gli appalti di valore molto più elevato. A tale procedura è riconducibile il 9% degli avvisi di aggiudicazione, ma il 23% del valore di tutti gli appalti aggiudicati. La differenza tra le due procedure emerge chiaramente se si considera l'importo medio degli appalti, pari a 8,2 milioni di euro per la procedura ristretta a fronte di 2,1 milioni di euro per quella aperta. La procedura negoziata con la pubblicazione di un bando di gara, che può essere liberamente utilizzata soltanto dagli enti operanti nei settori dei servizi di pubblica utilità, rappresenta l'8% degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati e il 14% del valore di tali appalti. I dati relativi agli ultimi cinque anni rivelano un uso crescente del dialogo competitivo in seguito alla sua introduzione durante l'ultima revisione delle direttive nel 2004.

Figura 4: Utilizzo delle procedure (2006-2010)



Sebbene tale procedura sia la meno frequentemente utilizzata, con un'incidenza inferiore all'1%, gli importi complessivi degli appalti così aggiudicati sono nettamente più elevati, pari all'8,6% del valore totale degli appalti aggiudicati nel 2010 (5,2% nel 2009), con un valore mediano di 40 milioni di euro.

Questo dato complessivo, tuttavia, è contrassegnato da ampie differenze tra gli Stati membri. Tre di essi (Francia, Polonia e Germania) hanno aggiudicato la metà di tutti gli appalti pubblicizzati nel 2006-2010, mentre il 50% del valore

di tutti gli appalti è stato aggiudicato da Regno Unito, Francia e Spagna.

L'80% degli appalti di lavori è stato aggiudicato sulla base di procedure aperte, a fronte del 78% degli appalti di forniture e del 68% di quelli di servizi.

La procedura ristretta sembra essere utilizzata per gli appalti di lavori di importo più ingente. Solo il 15% delle procedure ristrette è riservato agli appalti di lavori, i quali ammontano tuttavia a quasi la metà del valore degli appalti per i quali tali procedure sono utilizzate.

La procedura negoziata è molto meno utilizzata nel complesso per tutte le categorie di appalti, in termini sia di valore sia di frequenza (il numero di avvisi relativi agli appalti aggiudicati si colloca tra il 14% per gli appalti di lavori e il 57% per quelli di servizi, mentre il valore varia tra il 26% per gli appalti di forniture e il 43% per quelli di servizi).

Il dialogo competitivo sembra essere impiegato principalmente per gli appalti di servizi (con un'incidenza del 67% in termini di valore) e in misura minore per quelli di lavori (il 29% del valore di tutti i contratti aggiudicati sulla base di questa procedura).

Nel 2010 27 paesi avevano attuato disposizioni di legge per abilitare l'uso di sistemi dinamici di acquisizione (SDA). Tuttavia, il fatto che 10 Stati membri abbiano introdotto ulteriori disposizioni volte a chiarire il quadro concettuale, le diverse fasi e il campo di applicazione degli SDA potrebbe essere indicativo di una scarsa chiarezza nelle disposizioni originarie in materia di sistemi dinamici di acquisizione. Sinora l'utilizzo effettivo di tale procedura è stato trascurabile, il che nella maggior parte dei casi sembra indicare un'erronea comprensione delle disposizioni pertinenti.

5. CONCORRENZA E PARTECIPAZIONE NEI MERCATI DEGLI APPALTI PUBBLICI DELL'UE

Era previsto che un aumento della trasparenza avrebbe stimolato una maggiore concorrenza per gli appalti pubblici. Gli avvisi relativi agli appalti aggiudicati pubblicati nel TED riportano il numero di offerte presentate. Questi dati possono essere interpretati come indicatori del vigore della concorrenza; e laddove la concorrenza è più intensa, si presume che gli esiti degli appalti siano migliori.

La maggior parte delle gare di appalto pubblicizzate a livello europeo riceve un numero di offerte compreso tra quattro e sei, con una media di 5,4; una gara su cinque ne riceve soltanto una. Le medie per le procedure aperte e ristrette sono più elevate, a indicare che tali procedure attirano una maggiore concorrenza di quelle negoziate. Si è constatato inoltre che gli accordi quadro e gli appalti indetti da enti aggiudicatori comuni attraggono un maggior numero di offerte.

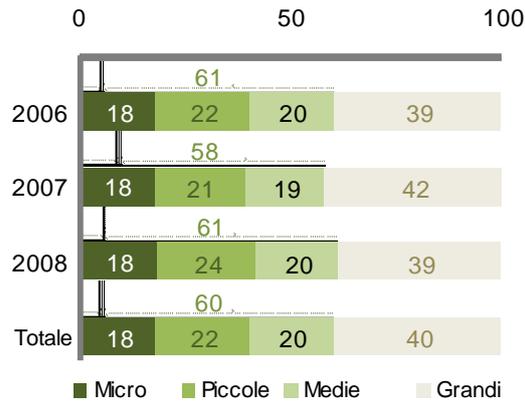
Vi sono altresì ampie differenze tra gli Stati membri. Il numero di offerte ricevute varia sensibilmente da un gruppo di paesi a un altro: il gruppo superiore riceve in media otto o più offerte per ciascun bando di gara, mentre il gruppo inferiore ne riceve non più di tre. Differenze così pronunciate nel grado di concorrenza potrebbero incidere significativamente sugli esiti delle procedure di appalto pubblico.

5.1. Partecipazione e successo delle PMI

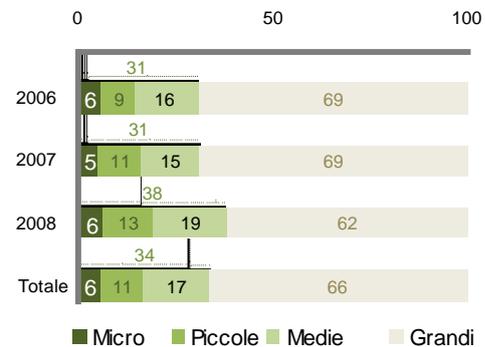
Tra il 2006 il 2008 circa il 60% degli appalti rientranti nell'ambito di applicazione delle direttive è stato aggiudicato a piccole e medie imprese (PMI). Il valore complessivo degli appalti pubblici aggiudicati a PMI si è attestato a circa il 34% del totale nei tre anni considerati. Queste cifre tengono conto unicamente degli appalti aggiudicati direttamente alle PMI e non includono il valore dei subappalti, che potrebbe essere considerevole. I dati disponibili suggeriscono che forme di subappalto vengono poste in essere in circa l'8% degli appalti pubblicati.

Figura 5: Il successo delle PMI negli appalti di importo superiore alle soglie

Per numero di appalti



Per valore degli appalti



Il valore mediano degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati pubblicati nel TED è risultato appena inferiore a 400 000 euro, mentre il valore del singolo lotto o appalto era pari tipicamente a circa 85 000 euro. Appalti di questa entità sembrerebbero facilmente accessibili per le PMI.

La suddivisione delle gare in lotti viene vista frequentemente dalle parti interessate come uno degli strumenti più importanti per consentire alle PMI di partecipare alle gare pubbliche di appalto. Sono molti gli enti aggiudicatori e le amministrazioni aggiudicatrici che si avvalgono di questa possibilità: tra il 2006 e il 2008, il 27% degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati conteneva due o più lotti. Il numero di lotti pubblicati tra il 2006 e il 2008 è aumentato di quasi il 47%, superando nettamente la crescita del numero di avvisi relativi agli appalti aggiudicati (42%). Ciascun avviso relativo ad appalti aggiudicati pubblicato tra il 2006 e il 2008 conteneva in media 2,7 aggiudicazioni di appalti.

5.2. Imprese di servizio pubblico

Circa un quinto degli appalti pubblicizzati a livello dell'UE è indetto da gestori di servizi. Tali imprese sono state assoggettate al regime degli appalti pubblici dal momento che, operando in condizioni di monopolio o godendo di diritti speciali ed esclusivi, non si può presumere che siano incentivate ad appaltare in maniera efficiente. Di conseguenza, vi è il rischio che possano aggiudicare gli appalti su base preferenziale e negare ad aziende estere l'opportunità di competere per diventare loro fornitori.

Poiché la direttiva sugli appalti delle imprese di servizio pubblico è stata varata per ovviare all'assenza di una disciplina indotta dalla concorrenza ad aggiudicare gli appalti in maniera efficiente e competitiva, la valutazione ha esaminato se i settori dei servizi di pubblica utilità siano oggi più esposti alla concorrenza rispetto al passato. In occasione delle modifiche legislative del 2004, le autorità europee hanno concluso che la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni e l'introduzione della concorrenza al suo interno fossero sufficienti a giustificare la sua esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva 2004/17/CE.

La valutazione dell'evoluzione delle condizioni di mercato si fonda su una molteplicità di fattori: il grado di liberalizzazione e di privatizzazione, l'entità della concorrenza e l'efficacia della regolamentazione. La concorrenza in un settore viene valutata in termini

molto generali, prendendo in considerazione il numero di concorrenti, il grado di concentrazione e le barriere all'entrata nei mercati interessati, e il tasso di cambiamento di fornitore tra gli operatori.

Sono stati adottati importanti provvedimenti legislativi a livello europeo per liberalizzare l'accesso al mercato in quattro settori rientranti nel campo di applicazione della direttiva: elettricità, gas, servizi postali e prospezione di petrolio e gas (naturale). Si è registrata una minore attività del legislatore europeo volta a liberalizzare l'accesso al settore ferroviario, a quello degli "altri trasporti terrestri" (trasporto con autobus) e quello portuale, e nessun intervento diretto di rilievo nei settori dell'acqua, del riscaldamento e degli aeroporti. La liberalizzazione del trasporto aereo e dei servizi di assistenza a terra ha intensificato le pressioni concorrenziali sullo svolgimento di alcune operazioni aeroportuali. In determinati settori la concorrenza è basata sulle procedure di appalto pubblico disciplinate dalla specifica legislazione dell'UE in materia di trasporti.

Il progresso sul fronte delle leggi o della regolamentazione non si è tradotto in una pressione concorrenziale sostenuta o efficace sugli operatori storici nei mercati liberamente accessibili. In molti settori di servizi di pubblica utilità si continuano a osservare elevati livelli di concentrazione di mercato o una concorrenza debole. Le condizioni non si sono evolute in misura tale da poter ritenere la concorrenza a livello settoriale sufficientemente intensa da consentire l'esclusione di tali settori dall'ambito di applicazione della direttiva sugli appalti delle imprese di servizio pubblico, con la sola possibile eccezione del mercato per la prospezione di petrolio, che ha estensione globale.

Inoltre, il grado di liberalizzazione e di effettiva concorrenza differiscono in maniera così pronunciata tra gli Stati membri da precludere qualsiasi conclusione valida a livello europeo. La logica di fondo della direttiva parrebbe continuare ad applicarsi in generale, anche se specifiche esenzioni dal suo campo di applicazione potrebbero essere giustificate sulla base di un'approfondita analisi caso per caso di ciascun settore, suddiviso in base ai mercati dei prodotti/delle attività e ai mercati geografici pertinenti.

L'articolo 30 della direttiva sugli appalti delle imprese di servizio pubblico prevede la possibilità di esentare dall'applicazione delle norme UE in materia di appalti pubblici i settori di mercato in cui si sono registrati sia una liberalizzazione regolamentare sia l'emergere di una concorrenza significativa. A oggi sono state ricevute 24 richieste da 10 Stati membri riguardanti il settore postale o quello dell'energia. Due di esse sono ancora oggetto di esame, tre sono state ritirate e 17 hanno portato all'adozione di altrettante decisioni (dieci positive, tre negative e tre miste).

6. APPALTI TRANSFRONTALIERI

Le penetrazioni delle importazioni nel settore pubblico, pari al 7,5% nel 2005, rimane nettamente inferiore rispetto a quella nel settore privato, che nello stesso anno si attestava al 19,1%. Il divario tra la penetrazione delle importazioni nei due settori si è lievemente ridotto tra il 1995 e il 2005.

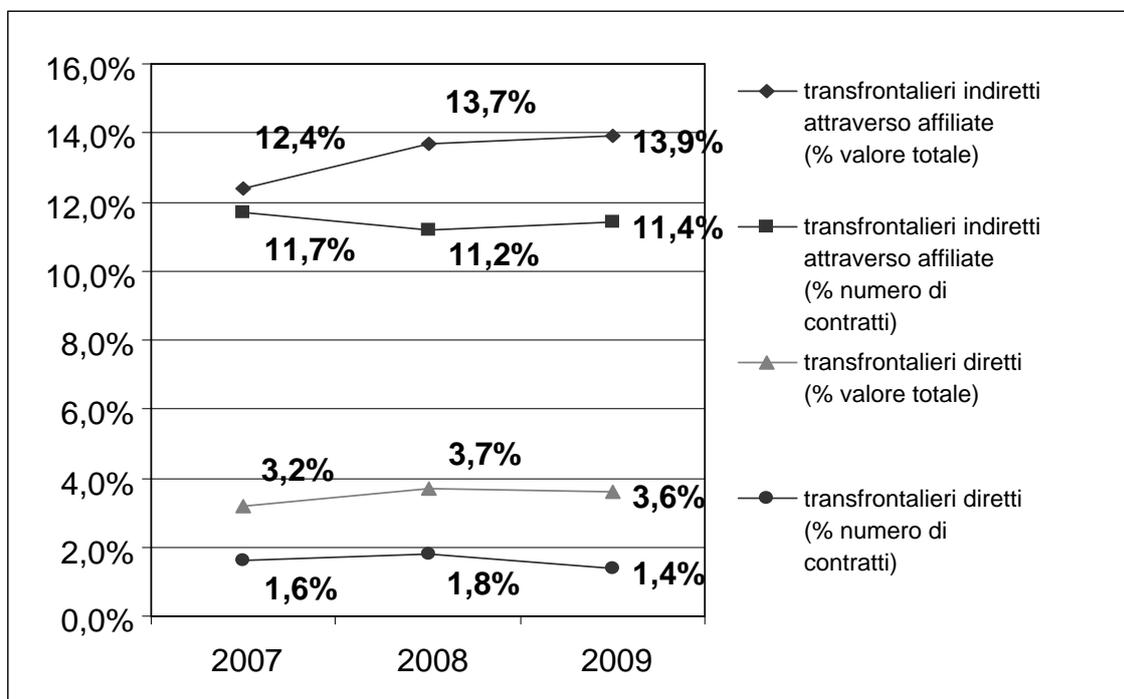
Il basso grado di penetrazione delle importazioni nel settore pubblico è ascrivibile perlopiù alla natura dei prodotti e dei servizi consumati da quest'ultimo. I servizi nel campo della pubblica amministrazione, dell'istruzione, della sanità e del sociale assorbono oltre il 60% della spesa pubblica (rispettivamente il 25,3, il 14,3 e il 21,2% nel

2005). Tali settori presentano un grado di penetrazione delle importazioni prossimo allo zero (0,1%).

Nei mercati degli appalti pubblici che costituiscono l'oggetto specifico della legislazione UE in materia, soltanto una piccola percentuale degli appalti viene aggiudicata a imprese di un altro Stato membro. Gli appalti transfrontalieri diretti rappresentano l'1,6% degli appalti aggiudicati o circa il 3,5% del valore totale degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati pubblicati nel TED nel 2006-09.

In aggiunta agli appalti transfrontalieri diretti, tuttavia, vi è un volume elevato di appalti transfrontalieri indiretti: ad esempio, le imprese possono partecipare a gare di appalto mediante le loro affiliate o controllate estere. A questo canale è riconducibile l'11,4% degli avvisi di aggiudicazione pubblicati nel TED e il 13,4% del valore degli stessi nel 2006-09.

Figura 6: Appalti transfrontalieri (2007-2009)



I distributori o gli agenti locali possono altresì importare prodotti allo scopo di fornirli a un'amministrazione aggiudicatrice o ad un ente aggiudicatore. Questa forma di distribuzione all'ingrosso ammonta al 13% degli appalti in termini sia di numero sia di valore degli appalti aggiudicati. Infine, gli offerenti esteri possono presentare offerte in consorzio con imprese locali o attraverso subappaltatori. Questa forma di appalto transfrontaliero appare poco praticata.

Se la quota di appalti transfrontalieri diretti nel 2007-2009 in termini di valore si attesta al 7% per le forniture ma appena al 2% per i lavori e i servizi, gli appalti transfrontalieri indiretti mediante affiliate rappresentano, rispettivamente, il 25, il 6 e il 14% del valore complessivo degli appalti di forniture, di lavori e di servizi. Appare evidente che sussiste una maggiore propensione al commercio transfrontaliero di forniture.

L'analisi delle distanze medie tra acquirenti e venditori conferma che gli appalti pubblici sono caratterizzati di norma da distanze geografiche relativamente contenute. La distanza

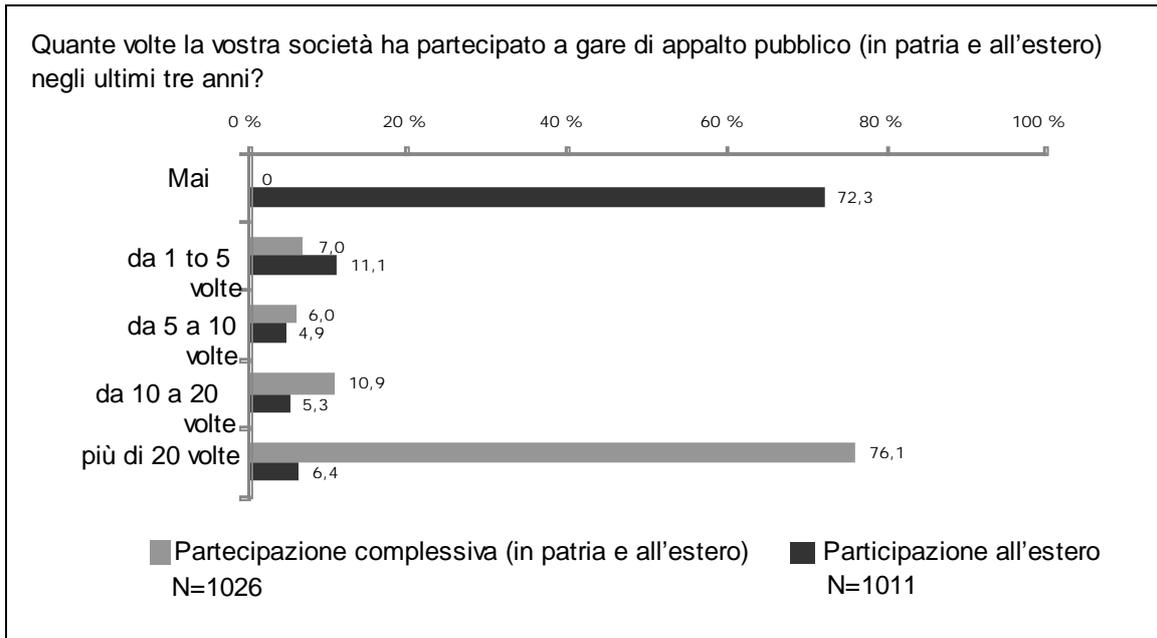
media tra acquirente e venditore è pari a 102 km per gli appalti di lavori, 123 km per gli appalti di servizi e 232 km per gli appalti di forniture. Tali distanze appaiono correlate anche alla dimensione dei mercati nazionali: quanto più piccolo è il paese, tanto minore è la distanza tra l'amministrazione aggiudicatrice e il fornitore che vince l'appalto. La distanza media tra acquirente e venditore, ad esempio, è pari a 60 km in Belgio, 170 km in Polonia e 190 km in Francia.

Nelle due direttive UE in materia di appalti pubblici i servizi sono suddivisi in due categorie (A e B) sulla base della loro percepita commerciabilità. I 16 servizi di categoria A, considerati più idonei agli appalti transfrontalieri, sono assoggettati alle procedure integrali al pari degli appalti di lavori o di forniture, mentre gli 11 servizi di categoria B, ritenuti meno commerciabili, sono soggetti a un regime semplificato. Dal momento che per entrambe le categorie di servizi è obbligatoria la pubblicazione di avvisi relativi agli appalti aggiudicati, è possibile verificare se gli appalti transfrontalieri (sia diretti sia indiretti, mediante società affiliate) per i servizi A siano significativamente più elevati che per i servizi B. Nonostante alcune carenze dei dati, sembra che i servizi di categoria A diano luogo a una percentuale maggiore di appalti transfrontalieri (2,8% per gli appalti diretti e 16,2% per quelli indiretti, in termini di valore) rispetto ai servizi di categoria B (rispettivamente l'1,2 e il 12,1%). Tuttavia, alcuni servizi di categoria B evidenziano percentuali di appalti transfrontalieri superiori alla media se paragonati a quelli di categoria A. Ad esempio, il 21,2% del valore totale degli appalti di servizi legali è stato oggetto di aggiudicazione transfrontaliera diretta, a fronte di una media del 2,8% per i servizi di categoria A. Il valore degli appalti oggetto di aggiudicazione transfrontaliera indiretta è pari al 39,1% del totale per i servizi alberghieri e di ristorazione, rispetto a una media del 16,2% per gli appalti transfrontalieri indiretti dei servizi di categoria A. Questi risultati suggeriscono che, per quanto riguarda alcuni settori, la distinzione tra servizi commerciabili e non commerciabili è alquanto arbitraria.

Il livello degli appalti transfrontalieri differisce sensibilmente tra gli Stati membri. Nella maggior parte dei paesi la quota degli appalti transfrontalieri è prossima alla media, ma in alcuni Stati membri (soprattutto i più piccoli) l'incidenza media degli appalti transfrontalieri diretti è compresa tra il 5 e il 15%, mentre a Cipro, in Lussemburgo, a Malta e in Slovacchia è superiore al 15%. In alcuni Stati Membri (ad esempio, Belgio, Repubblica ceca e Svezia) agli appalti transfrontalieri indiretti è ascrivibile una quota del 25% in termini di valore.

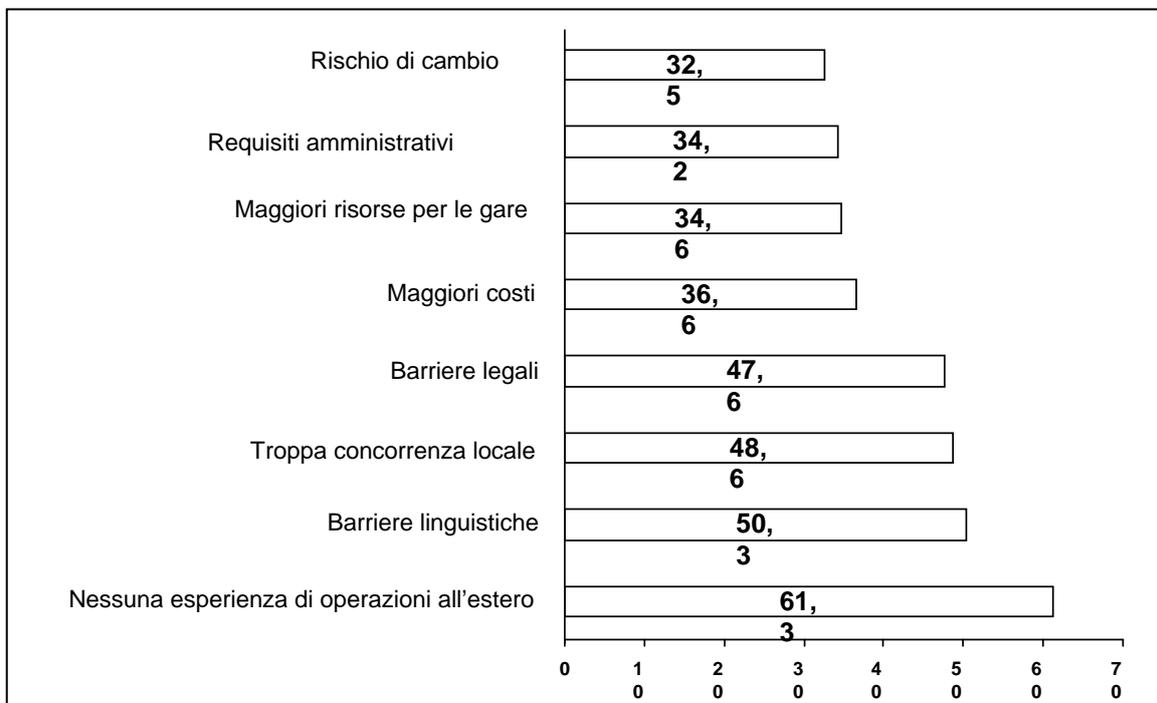
Le imprese sono chiaramente riluttanti a partecipare a gare di appalto in altri paesi. In una recente indagine su grande scala circa il 73% delle imprese, normalmente attive negli appalti pubblici, ha dichiarato di non aver presentato offerte in gare transfrontaliere negli ultimi tre anni, citando, tra le ragioni più importanti, le barriere linguistiche e requisiti formali complessi o poco familiari.

Figura 7: Partecipazione ad appalti transfrontalieri



I dati sulla penetrazione delle importazioni per gli appalti superiori alle soglie UE evidenziano un miglioramento rispetto alla situazione osservata nel 1987 e nel 1996, ma dimostrano anche che in molti settori il potenziale degli appalti transfrontalieri non è stato ancora pienamente realizzato.

Figura 8: Ragioni per non partecipare agli appalti transfrontalieri



7. EFFICIENZA DELLE PROCEDURE IN TERMINI DI TEMPI E DI COSTI

Una preoccupazione ricorrente nella formulazione delle procedure di appalto pubblico è data dai costi, dalla complessità e dai ritardi. Tra la trasmissione di un bando di gara e l'aggiudicazione di un appalto trascorrono in media, per tutte le procedure, 108 giorni, ma tra le amministrazioni più solerti e quelle più lente intercorre un divario di circa 180 giorni. Si tratta di una differenza estremamente significativa, che ha inevitabilmente un impatto sul costo e l'efficienza delle procedure di appalto.

Mentre il tempo necessario per la pubblicazione di bandi e avvisi di gara è prescritto dalla normativa UE e oggetto di scarsa flessibilità, il tempo impiegato per aggiudicare un appalto è soggetto al controllo delle amministrazioni aggiudicatrici. Il tempo utilizzato per completare tali processi varia notevolmente in funzione delle procedure, delle tecniche e dei paesi. Il tempo necessario per l'aggiudicazione di un appalto è pari in media a circa 58 giorni, con un minimo di 45 nel caso di appalti semplici, aggiudicati sulla base del prezzo più basso, fino a un massimo di 245 nel caso di complesse procedure di dialogo competitivo. La lunghezza di quest'ultimo tipo di procedura si spiega, in larga misura, con la complessità dei progetti per i quali il dialogo competitivo è pensato per essere utilizzato.

La procedura ristretta, la più diffusa dopo quella aperta, richiede di solito 160 giorni per l'aggiudicazione, un tempo di gran lunga superiore a quello impiegato abitualmente per quest'ultima (53 giorni fino all'aggiudicazione). La lunghezza della procedura ristretta è riconducibile al fatto che, al pari del dialogo competitivo, viene utilizzata principalmente per appalti complessi e di importo elevato.

Sia tra gli Stati membri sia tra le procedure o tecniche impiegate si osserva una variazione pronunciata dei costi in termini di giorni/personale (cioè del tempo effettivamente speso nell'esecuzione delle procedure, contrapposto alla summenzionata durata delle stesse). Se per gli Stati membri la media complessiva si attesta a 38 giorni, includendo in questa il tempo impiegato sia dalle autorità sia dall'impresa che si aggiudica l'appalto, la differenza tra i paesi più efficienti e i meno efficienti è pari a circa 71 giorni/personale.

Le procedure più onerose per le amministrazioni aggiudicatrici sono quelle ristrette, seguite dalle procedure negoziate. Per quanto concerne le "tecniche", i contratti quadro presentano costi unitari contenuti rispetto a ogni altra forma di appalto. Tali contratti consentono sia alle amministrazioni sia alle imprese di realizzare risparmi, e ciò probabilmente ha contribuito alla loro popolarità.

La valutazione ha riscontrato che il costo medio per condurre ciascuna procedura è pari approssimativamente a 28 000 euro. In larga misura, questo dato può essere interpretato come il costo necessario per favorire la concorrenza per gli appalti pubblici. Il 75% di tale costo complessivo viene sostenuto dai fornitori nella preparazione delle offerte ed è ripartito tra le 5,4 imprese che partecipano in media a ogni gara di appalto. Si può ipotizzare che nel lungo periodo tali costi saranno incorporati nei prezzi delle offerte o inglobati nei margini delle offerte di successo.

Il costo del processo di aggiudicazione può rappresentare una percentuale piuttosto elevata del valore di un appalto, particolarmente per quelli di importo più contenuto. In

corrispondenza della soglia più bassa fissata dalle direttive, 125 000 euro, il costo totale può ammontare al 18-29% del valore dell'appalto. A 390 000 euro, il valore mediano degli appalti, i costi rappresentano una percentuale compresa tra il 6 e il 9%. Benché il costo a carico di ciascun partecipante sia inferiore a questo totale (e pari a circa un sesto), si tratta comunque di percentuali rilevanti. Tuttavia, questi risultati risentono del fatto che molti degli appalti pubblicizzati sono di importo ben inferiore alle soglie.

Si stima che il costo totale per la società associato alle procedure di appalto di prodotti e servizi rientranti nel campo di applicazione delle direttive UE sia pari a 5,26 miliardi di euro all'anno (per i 30 paesi dell'Area economica europea nel 2009), ovvero a meno dell'1,3% del valore dei bandi di gara pubblicati (dai 27 Stati membri dell'UE) nello stesso periodo (ovvero 420 miliardi di euro). Tale stima include il costo complessivamente sostenuto durante l'intero processo di aggiudicazione, dalla fase preliminare, alla preparazione delle offerte da parte di tutti i partecipanti, alla selezione dell'impresa vincente, compresi i costi di eventuali contenziosi.

Gran parte di questo costo verrebbe sostenuto comunque, anche in assenza delle direttive. Di conseguenza, tale dato complessivo non si annullerebbe se le direttive venissero abrogate. Anche gli appalti di importo inferiore alle soglie UE, nonché quelli privati, comportano costi. In effetti, è probabile che il costo addizionale imposto dalle disposizioni contenute nelle direttive sia relativamente contenuto, come già rilevato in una precedente valutazione delle direttive in materia di appalti pubblici effettuata nel 2006. Secondo quello studio, il costo addizionale della conformità con le direttive UE, rispetto a quello degli appalti nazionali e/o inferiori alla soglia, è pari allo 0,2% del valore totale degli appalti per gli acquirenti pubblici, e a un ulteriore 0,2% per i fornitori, ovvero a circa 1,68 miliardi di euro nel 2009.

Se si mettono a confronto gli appalti pubblici e quelli privati, le imprese ritengono che questi ultimi siano meno onerosi in termini di tempo e costi, nonché più efficienti rispetto agli appalti pubblici. Tuttavia, gli appalti del settore privato sono considerati meno competitivi, equi o trasparenti, e maggiormente basati sulle relazioni commerciali. Il 40% delle imprese afferma che gli appalti pubblici condotti sulla base della procedura aperta sono più trasparenti o molto più trasparenti di quelli privati. Un'opinione simile viene espressa dal 35% delle imprese in merito alla procedura ristretta. Analogamente, le imprese dichiarano che gli appalti pubblici sono più equi di quelli privati (il 33% nel caso della procedura aperta e il 34% nel caso di quella ristretta).

La valutazione ha altresì rivelato che i tempi e i costi associati alla conduzione di una procedura variano considerevolmente da uno Stato membro all'altro. I meno efficienti impiegano molto più tempo rispetto ai più efficienti. Ciò suggerisce che le direttive favoriscono prassi relativamente efficienti in materia di appalti, ma che in alcuni Stati membri vi sono ampi margini per migliorare l'efficienza delle procedure di appalto.

8. IMPATTO SUGLI ESITI

La logica economica alla base delle direttive era che la trasparenza avrebbe stimolato la concorrenza, la quale a sua volta avrebbe generato risparmi o prezzi più bassi. La valutazione ha appurato che le direttive sugli appalti hanno favorito l'apertura e la

trasparenza, che ciò ha innescato un aumento della concorrenza, il che a sua volta si è tradotto in maggiori risparmi.

Una nuova analisi econometrica effettuata nell'ambito della presente valutazione ha rivelato che persino un aumento incrementale della trasparenza o dell'apertura può produrre risparmi tangibili. La pubblicazione di un bando di gara determina un risparmio dell'1,2% rispetto agli appalti per i quali non vengono pubblicati né un bando né un avviso di preinformazione. L'utilizzo di una procedura aperta è associato a un ulteriore risparmio del 2,6%. Sulla base di questi risultati, un'amministrazione aggiudicatrice che pubblica un bando di gara e si avvale di una procedura aperta potrebbe ottenere un beneficio complessivo equivalente a un risparmio del 4% sul valore finale dell'appalto. Il risparmio corrispondente associato alle procedure ristrette appare più contenuto, a circa il 2,5%.

I risparmi generati da una maggiore concorrenza tendono a essere più elevati negli appalti di servizi e di lavori. Quanto più efficacemente le procedure riescono a stimolare la concorrenza in questi mercati, tanto maggiori sono i risparmi che si possono realizzare.

I risparmi così individuati sono in linea con le precedenti stime sulle economie generate dalle direttive in materia di appalti pubblici. In passato la Commissione ha stimato che i prezzi complessivi degli appalti pubblicizzati nell'UE sono del 2,5-10% più bassi di quanto le amministrazioni aggiudicatrici avessero inizialmente previsto. Economie di bilancio di questa entità possono assommare a importi significativi in termini aggregati. Un risparmio stimato del 5% sui 420 miliardi di euro di appalti pubblici pubblicizzati a livello europeo si tradurrebbe in un risparmio complessivo o in un aumento degli investimenti pubblici di oltre 20 miliardi di euro. Ciò potrebbe generare dopo un decennio aumenti dell'occupazione e del PIL compresi tra lo 0,08 e lo 0,12% (160-240 000 posti di lavoro). Se tali risparmi venissero realizzati su tutti gli appalti pubblici, i benefici sarebbero proporzionalmente più elevati (0,5% del PIL e dell'occupazione)².

Gli appalti pubblici non sono finalizzati unicamente a ottenere il prezzo più basso. Valutazioni sulla qualità o altri aspetti della performance, tra cui il contributo ad altri obiettivi politici, possono incidere in maniera determinante sull'esito dell'appalto. In generale le amministrazioni aggiudicatrici non pongono l'enfasi sul prezzo più basso, ma procedono a individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa nel complesso, tenendo conto della qualità o del costo del ciclo di vita. Infatti, il 70% di tutti i bandi e gli avvisi di gara (e quasi l'80% in termini di valore) è basato sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa anziché su quello del prezzo inferiore. Quest'ultimo criterio viene utilizzato più di frequente per i contratti di importo minore e le procedure meno complesse. La valutazione ha rivelato anche che l'integrazione di requisiti di ecocompatibilità o di responsabilità sociale nelle specifiche dell'offerta permette di assicurare che gli esiti del processo di aggiudicazione (cioè le offerte vincenti) incorporino tali caratteristiche.

² Si veda L. Vogel, "Macroeconomic effects of cost savings in public procurement", *Economic Papers* 389, 2009.

9. CONCLUSIONI

Lo scopo della presente valutazione era rispondere a una serie di interrogativi cruciali sulla misura in cui le direttive in materia di appalti pubblici abbiano raggiunto i loro obiettivi, stabilire se tali obiettivi rimangano rilevanti alla luce dell'evoluzione delle condizioni di mercato e delle priorità politiche, e identificare potenziali miglioramenti nel trade-off tra costi e benefici.

9.1. Efficacia

La valutazione ha appurato che le direttive hanno favorito una maggiore trasparenza, la quale è stata accompagnata da accresciuti livelli di concorrenza. Le direttive hanno conseguito risparmi tangibili attraverso una riduzione dei prezzi nonché probabili miglioramenti della qualità che non sono facilmente misurabili.

Gli appalti transfrontalieri diretti non sono cresciuti nella misura del previsto, sebbene siano molto diffusi negli Stati membri di minori dimensioni. Molti operatori economici sembrano tuttora disincentivati dal partecipare a gare di appalto in altri Stati membri da una combinazione di fattori competitivi, strutturali e legali o amministrativi. Le garanzie regolamentari introdotte dalle direttive potrebbero essere una condizione necessaria ma non sufficiente per abbattere gli ostacoli alla partecipazione transfrontaliera ai mercati degli appalti pubblici.

La valutazione ha riscontrato altresì che le differenze nell'attuazione e nell'applicazione delle direttive hanno dato luogo a esiti differenti nei diversi Stati membri, con variazioni molto pronunciate del tempo impiegato per completare le procedure e del costo sostenuto dagli acquirenti pubblici.

9.2. Rilevanza

Gli obiettivi delle direttive sono ancora appropriati? La pressione sui bilanci e la continua enfasi sul rapporto qualità/prezzo depongono a favore della persistente adeguatezza degli obiettivi. La crescente aggregazione, realizzata mediante sia le centrali di committenza sia l'ampio uso dei contratti quadro, si è tradotta in procedure di appalto sempre più sofisticate e professionali. Nessuno dei risultati della valutazione suggerisce che gli obiettivi originari (rimozione degli ostacoli giuridici e amministrativi alla partecipazione agli appalti transfrontalieri, garanzia della parità di trattamento ed eliminazione dell'opportunità di acquisti discriminatori mediante la trasparenza) siano diventati irrilevanti. Malgrado i progressi compiuti, permangono apparentemente alcuni fattori che impediscono di estendere il pieno impatto del mercato unico a tutti gli appalti pubblici.

9.3. Efficienza

Le valutazioni hanno rivelato che i risparmi generati dalle direttive UE in materia di appalti pubblici sono di gran lunga superiori ai costi derivanti agli acquirenti pubblici e ai fornitori dall'esecuzione di tali procedure. L'esito positivo dell'analisi costi-benefici risulta quasi certamente ancora più favorevole se si prendono in considerazione i miglioramenti qualitativi.

Tuttavia, questa valutazione generalmente positiva non può che essere temperata da preoccupazioni relative a specifici aspetti del funzionamento del regime UE in materia di appalti pubblici. La valutazione suggerisce che potrebbero esservi circostanze in cui i

costi dell'esecuzione delle procedure regolamentate potrebbero essere sproporzionati rispetto ai benefici attesi. Potrebbero anche presentarsi situazioni in cui alcuni aspetti della regolamentazione danno luogo a conseguenze involontarie per l'economia nel suo complesso: in particolare, a un rischio di chiusura del mercato e di concentrazione laddove si fa ricorso agli accordi quadro.

Le disparità tra Stati membri in termini sia di tempo impiegato per il completamento delle procedure sia di costi per gli acquirenti pubblici suggeriscono che, nell'ambito delle direttive, vi siano ampi margini di manovra per ridurre i costi di gestione degli appalti in molti Stati membri, allineando le prassi a quelle dei paesi più efficienti.

9.4. Coerenza con altre politiche

Le direttive UE sugli appalti pubblici consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di tener conto di una pluralità di altre considerazioni politiche nel definire gli esiti auspicati degli appalti, fatte salve alcune salvaguardie per evitare restrizioni arbitrarie o ingiustificate sui potenziali fornitori. Le autorità contraenti devono designare i criteri di aggiudicazione, ad esempio, che sono conformi alle norme sugli aiuti di Stato dell'UE.

Al fine di avvalersi di tali possibilità, la maggior parte degli Stati membri ha adottato piani d'azione nazionale in materia di appalti pubblici ecocompatibili o sostenibili, spesso comprensivi di obiettivi per gruppi di prodotti prioritari identificati dalla Commissione. Una maggiore enfasi è stata posta sul Green Procurement (ad esempio includendo i criteri per i GPP e assumendo il costo del ciclo di vita, ecc.), mentre un minor numero di Stati membri si è adoperato attivamente nella formulazione di politiche in materia di innovazione o di appalti pubblici ispirati alla responsabilità sociale.

L'assenza di adeguati sistemi di misurazione o di monitoraggio rende difficile giungere a conclusioni certe sull'efficacia di tali politiche nel rieorientare la spesa pubblica verso soluzioni più sostenibili. Tuttavia, sembra che la maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici cerchi, ove possibile, di acquistare prodotti "verdi", nonché di incoraggiare appalti ispirati a una maggiore responsabilità sociale e soluzioni più innovative, sebbene abbiano minore esperienza nell'integrare tali obiettivi politici nelle loro prassi in materia di appalti.

I partecipanti alle indagini hanno espresso il timore che i diversi requisiti nazionali in materia di standard ambientali o sociali a livello dell'UE o la richiesta di etichette e certificati potrebbero costituire un ostacolo alla partecipazione transfrontaliera alle procedure di appalto pubblico.