II

(Comunicazioni)

COMUNICAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

COMMISSIONE EUROPEA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE

(2019/C 271/02)

Sommario

Pagina

Perché le presenti linee guida? 44

Quadro giuridico 45

1. Accesso di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE 46

1.1. Accordi internazionali sugli appalti e strumento per gli appalti internazionali 46

1.2. Norme e accordi specifici relativi a singoli settori e progetti 47

1.2.1. Appalti organizzati sulla base di accordi intergovernativi 48

1.2.2. Misure nel settore dei servizi pubblici 48

1.2.3. Acquisti nei settori della difesa e della sicurezza 49

1.3. In pratica 50

2. Offerte anormalmente basse 51

2.1. Identificare le offerte anormalmente basse 52

2.2. Esaminare le offerte anormalmente basse 52

2.3. Respingere le offerte anormalmente basse 53

2.4. In pratica 54

3. Standard di qualità – Un approccio strategico agli appalti pubblici 54

3.1. Pianificare gli investimenti 56

3.2. Definire i criteri di qualità nella procedura di appalto 58

3.3. Monitorare l'esecuzione dell'appalto 61

3.4. In pratica 62

4. Assistenza pratica fornita dalla Commissione europea 62

5. Sintesi 63

GLOSSARIO DEGLI ACRONIMI

Acronimo	**Definizione**
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
SEE	Spazio economico europeo
EMAS	Sistema comunitario di ecogestione e audit
UE	Unione europea
ALS	Accordo di libero scambio
GPP (*Green public procurement*)	Appalto pubblico verde
AAP	Accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio sugli appalti pubblici
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
IPI (*International procurement instrument*)	Strumento per gli appalti internazionali
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
R&S	Ricerca e sviluppo
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
OMC	Organizzazione mondiale del commercio

Perché le presenti linee guida?

Nel marzo 2019 la Commissione europea e l'alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno adottato la comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio «UE-Cina – Una prospettiva strategica» ([1]) (comunicazione), che invitava a un «approccio proattivo per rafforzare la sua competitività economica e garantire condizioni di parità».

L'UE dovrebbe continuare a invocare condizioni più bilanciate e reciproche nei suoi rapporti commerciali. Gli appalti pubblici, che rappresentano una quota pari a circa il 14 % del prodotto interno lordo dell'UE, sono un elemento importante a tal riguardo.

La creazione di un mercato unico per gli appalti pubblici costituisce una delle maggiori conquiste del mercato interno. La pubblicazione degli appalti a livello dell'UE assicura la trasparenza e crea opportunità per le società in tutta l'Unione. Una migliore attuazione delle norme nel caso di offerenti stranieri mira a garantire i più elevati standard di qualità in tutte le fasi del processo, il miglior rapporto qualità-prezzo, la sostenibilità dei progetti e condizioni di parità tra le società dell'UE ed extra-UE che partecipano alle procedure di appalto.

La Commissione si è quindi impegnata a «[pubblicare] inoltre linee guida sul quadro giuridico relativo alla partecipazione di beni e offerenti stranieri al mercato UE tenendo conto delle norme europee e internazionali sugli appalti, anche per quanto riguarda le offerte anormalmente basse, come pure del rispetto degli standard in materia di sicurezza, lavoro e ambiente» (azione 7).

Il Consiglio europeo ha sostenuto l'approccio della Commissione e ha chiesto all'Unione di agire per «salvaguardare i propri interessi alla luce delle pratiche sleali di paesi terzi, utilizzando appieno gli strumenti di difesa commerciale e le nostre norme in materia di appalti pubblici, nonché garantendo l'effettiva reciprocità in materia di appalti pubblici con i paesi terzi». Esso ha inoltre sottolineato che «dovrebbe essere garantita una concorrenza leale all'interno del mercato unico e a livello mondiale, sia per tutelare i consumatori che per promuovere la crescita economica e la competitività, in linea con gli interessi strategici a lungo termine dell'Unione» ([2]).

Inoltre, la Commissione si è impegnata anche, assieme agli Stati membri, a tracciare, prima della fine del 2019, una panoramica dell'attuazione dell'attuale quadro di riferimento al fine di identificarne le carenze. Eventuali lacune identificate nell'ambito di tale esercizio saranno valutate in modo approfondito, specialmente per quanto riguarda quelle potenziali che costituiscono ostacoli alle condizioni di parità tra le società dell'UE ed extra-UE che partecipano alle procedure di appalto.

([1]) JOIN (2019)5.
([2]) Riunione del Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2019, EUCO 1/19.

Gli offerenti, i beni e i servizi di paesi terzi non sono sempre vincolati da standard ambientali, sociali o lavorativi identici o equivalenti a quelli applicabili agli operatori economici dell'UE. Analogamente, gli offerenti di paesi terzi non sono necessariamente soggetti a norme rigorose sugli aiuti di Stato simili a quelle applicabili nell'UE e ciò potrebbe porre gli offerenti, i beni e i servizi dell'UE in una condizione di svantaggio. È quindi necessario applicare le norme sugli appalti pubblici dell'UE al fine di garantire che agli offerenti dell'UE e di paesi terzi si applichino standard e requisiti identici o equivalenti.

Eliminare, nei mercati europei degli appalti, le distorsioni create dalle sovvenzioni di paesi terzi o da altre forme di finanziamenti statali, richiederà probabilmente un intervento su più fronti. In tale contesto, l'applicazione delle disposizioni relative alle offerte anormalmente basse è fondamentale, ma potrebbe non essere sufficiente e ulteriori analisi potrebbero essere necessarie.

La comunicazione ricorda inoltre l'impegno della Commissione a garantire la reciprocità nell'accesso ai mercati degli appalti stranieri. Nel corso degli anni l'UE ha notevolmente aperto i propri mercati degli appalti pubblici ai paesi terzi, ma le società dell'UE incontrano spesso difficoltà nell'accedere alle opportunità di appalto in alcuni mercati stranieri. Nel 2016 la Commissione ha pubblicato una proposta riveduta di strumento per gli appalti internazionali (IPI) ([3]) che, se adottata, aprirà le porte alle nostre società consentendo loro di competere su un piano di parità con le società extra-UE.

La Commissione, impegnandosi ad attuare le azioni indicate nella comunicazione, ha confermato l'importanza che attribuisce alla promozione della concorrenza leale e alle condizioni di parità nel mercato interno nel settore degli appalti pubblici.

In linea con gli obiettivi della comunicazione «UE-Cina — Una prospettiva strategica», le presenti linee guida mirano a fornire assistenza ai committenti pubblici migliorando la comprensione di alcuni aspetti pratici delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici stabilite nella relativa normativa UE per quanto riguarda la partecipazione di paesi terzi agli appalti. Intendono inoltre promuovere il principio secondo cui, nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, non è solo il prezzo a essere preso in considerazione, ma anche gli elevati standard europei, in particolare negli ambiti del lavoro, dell'ambiente e della sicurezza. Esse aiutano quindi ad assicurare che vi siano condizioni di parità rispetto agli offerenti, ai beni e ai servizi dell'UE. Le presenti linee guida si basano sulla comunicazione «Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa» ([4]), che ha stabilito un ampio partenariato con gli Stati membri con l'obiettivo di migliorare l'efficacia degli appalti pubblici. Conoscere e sfruttare le opportunità offerte dal quadro giuridico esistente aiuterà a rafforzare il mercato unico e contribuirà alla parità delle condizioni nel mercato degli appalti dell'UE.

Quadro giuridico

Il quadro degli appalti pubblici è stabilito in una serie di strumenti. Conformemente al trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ([5]), gli appalti pubblici nell'UE sono assoggettati ai principi fondamentali di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione. Le direttive sugli appalti pubblici stabiliscono le norme minime armonizzate sugli appalti pubblici, che disciplinano il modo in cui le autorità pubbliche e alcuni operatori di servizi pubblici acquistano beni, lavori e servizi. Esse vengono poi recepite nella legislazione nazionale e si applicano agli appalti il cui valore economico supera un determinato importo. Le norme procedurali si applicano a ciascun singolo appalto, indipendentemente dall'origine dell'offerente.

Nel contesto internazionale, i trattati conclusi dall'UE definiscono i soggetti che hanno accesso garantito al mercato degli appalti dell'UE. Il principale trattato rilevante è l'accordo sugli appalti pubblici (AAP) ([6]), che apre il mercato degli appalti dell'UE alle altre parti dell'accordo. Inoltre, diversi accordi di libero scambio (ALS) dell'UE contengono capitoli sugli appalti. Le presenti linee guida non sostituiscono la relativa normativa sugli appalti pubblici e non dovrebbero essere considerate un manuale di istruzioni su «come soddisfare i requisiti stabiliti nella normativa». Soltanto la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a fornire un'interpretazione definitiva e vincolante del diritto dell'UE ([7]). Le linee guida non pregiudicano gli obblighi internazionali dell'UE rispetto ai suoi partner commerciali.

([3]) Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso di beni e servizi di paesi terzi al mercato interno degli appalti pubblici dell'Unione europea e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di beni e servizi dell'Unione europea ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi, COM(2016)34 final.

([4]) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa, COM(2017) 572 final.

([5]) Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 1).

([6]) https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

([7]) Il documento non è giuridicamente vincolante. Sebbene parafrasi occasionalmente le disposizioni della normativa dell'UE, esso non è concepito per integrare o ridurre i diritti e gli obblighi stabiliti in tale normativa. Nella misura in cui il documento possa essere inteso come volto a interpretare la normativa dell'UE, è opportuno sottolineare che soltanto la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a fornire un'interpretazione giuridicamente vincolante del diritto dell'Unione. Gli esempi citati nel presente documento non sono stati verificati in termini di conformità al diritto dell'Unione.

1. Accesso di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti pubblici dell'UE

Articolo 25 della direttiva 2014/24/UE

Nella misura in cui sono contemplati dagli allegati 1, 2, 4 e 5 ([8]) e dalle note generali dell'appendice 1 dell'Unione europea dell'AAP e dagli altri accordi internazionali a cui l'Unione è vincolata, le amministrazioni aggiudicatrici accordano ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dei firmatari di tali accordi un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dell'Unione.

L'UE persegue attivamente l'apertura delle opportunità di appalto alle società europee auspicando l'apertura reciproca dei mercati degli appalti dei paesi terzi. Nei negoziati internazionali, l'UE ha sostenuto una più ampia adozione dei criteri di qualità, inclusi gli aspetti ambientali, sociali, lavorativi e di innovazione e un'apertura ambiziosa dei mercati degli appalti internazionali.

L'UE si è impegnata in diversi accordi internazionali (come l'accordo sugli appalti pubblici e gli accordi bilaterali di libero scambio con capitoli sugli appalti) a concedere accesso al proprio mercato degli appalti pubblici per alcuni lavori, forniture, servizi ed operatori economici di diversi paesi terzi.

Conseguentemente, le direttive sugli appalti pubblici prevedono che i committenti pubblici dell'UE accordino ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dei firmatari di tali accordi un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dell'Unione, nella misura in cui questi siano contemplati da tali accordi ([9]).

Oltre a tale obbligo, gli operatori economici di paesi terzi che non hanno alcun accordo che prevede l'apertura del mercato degli appalti dell'UE o i cui beni, servizi e lavori non sono contemplati in un tale accordo, non hanno un accesso garantito alle procedure di appalto nell'UE e possono essere esclusi.

1.1. *Accordi internazionali sugli appalti e strumento per gli appalti internazionali*

Accordo sugli appalti pubblici (AAP)

L'accordo sugli appalti pubblici concluso nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) consente agli operatori di altri 19 partner partecipanti dell'OMC di presentare offerte per determinati appalti pubblici nell'UE e alle società dell'UE di presentare offerte per appalti degli altri 19 partner dell'OMC.

Accordi bilaterali di libero scambio

L'UE ha concluso con paesi di tutto il mondo accordi di libero scambio (ALS) che offrono alle società delle parti un migliore accesso ai rispettivi mercati degli appalti pubblici.

È questo il caso, ad esempio, dei recenti accordi commerciali con Canada e Giappone.

Nel caso in cui ricevano un'offerta da un operatore economico extra-UE, i committenti pubblici dovrebbero verificare se l'offerta sia disciplinata dagli accordi internazionali sugli appalti firmati dall'UE, quali l'AAP o gli ALS, per determinare se l'offerente abbia un accesso garantito a tale appalto.

Attualmente, 20 paesi fanno parte dell'AAP: l'UE, per quanto concerne i suoi 28 Stati membri; Armenia; Australia; Canada; Taipei cinese; Hong Kong (Cina); Islanda; Israele; Giappone; Liechtenstein; Montenegro; Moldova; Norvegia; Nuova Zelanda; Corea del Sud; Singapore; Svizzera; Ucraina; Stati Uniti; e Paesi Bassi (con riferimento ad Aruba).

([8]) Secondo l'attuale testo dell'AAP, i pertinenti allegati citati nell'articolo 25 corrispondono ora ai numeri 1, 2, 4, 5, 6 e 7.
([9]) Cfr. a tal riguardo l'articolo 25 della direttiva 2014/24/UE e l'articolo 43 della direttiva 2014/25/UE.

L'AAP e i capitoli sugli appalti pubblici degli ALS non si applicano automaticamente a tutti gli appalti pubblici delle parti. L'AAP e gli ALS sono composti da due parti:

a) un testo giuridico con norme sui principi e sulle procedure; e

b) gli impegni di copertura di ciascuna parte.

Gli impegni di copertura determinano quali enti pubblici sono tenuti a rispettare le norme concordate e in che misura i loro appalti di beni e servizi siano aperti alla partecipazione degli operatori economici delle altre parti dell'AAP o dei partner degli ALS (e ai loro beni e servizi).

Sono contemplati soltanto gli appalti che superano i valori soglia specifici indicati negli impegni di copertura di ciascuna parte.

I prospetti degli impegni di copertura del mercato dell'UE sono specificati negli allegati dell'appendice I dell'AAP e nei relativi allegati dei rispettivi ALS. Verificando tali fonti, un committente pubblico può determinare se un offerente (o i suoi beni e servizi) abbia accesso garantito ai propri appalti.

L'UE, tramite i propri ALS, promuove il ricorso a considerazioni ambientali, sociali e lavorative, purché vengano applicate in modo non discriminatorio. Tali accordi contribuiscono ad aprire ulteriormente i mercati degli appalti dell'UE e dei paesi terzi.

Nel caso degli accordi di libero scambio (ALS), le amministrazioni aggiudicatrici devono seguire un processo di verifica simile per quanto riguarda la copertura dell'appalto pianificato. L'UE ha incluso in molti ALS norme sugli appalti pubblici e impegni sull'accesso al mercato. Nella maggior parte dei casi, gli accordi di libero scambio sono basati sulla struttura dell'accordo sugli appalti pubblici.

Strumento per gli appalti internazionali

La Commissione ha proposto lo strumento per gli appalti internazionali (IPI) ([10]) al fine di favorire la reciprocità e offrire un mezzo di pressione per negoziare con i paesi terzi l'apertura dei loro mercati degli appalti alle aziende UE. Vi è la chiara esigenza di disporre di un tale strumento di influenza per opporsi alle misure discriminatorie e alle chiusure del mercato assolute.

Per questo motivo, il 21 marzo 2019, il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni, ha invitato a «[…] *riprendere le discussioni sullo strumento per gli appalti internazionali dell'UE*» ([11]).

1.2. *Norme e accordi specifici relativi a singoli settori e progetti*

Accordi intergovernativi

Gli accordi internazionali con i paesi terzi possono contenere specifiche norme sugli appalti purché rispettino i principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione del trattato.

Settore dei servizi pubblici

Nel settore dei servizi pubblici, i committenti pubblici possono respingere le offerte per appalti di forniture laddove oltre il 50 % dei prodotti provenga da determinati paesi terzi.

([10]) Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso di beni e servizi di paesi terzi al mercato interno degli appalti pubblici dell'Unione europea e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di beni e servizi dell'Unione europea ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi, COM(2016)34 final.

([11]) Riunione del Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2019, EUCO 1/19.

Difesa e sicurezza

Per gli appalti nei settori della difesa e della sicurezza, gli Stati membri rimangono liberi di decidere se consentire ai committenti pubblici di ammettere offerenti stranieri.

1.2.1. Appalti organizzati sulla base di accordi intergovernativi

In specifici casi e per progetti definiti, gli Stati membri potrebbero prevedere di aggiudicare gli appalti sulla base di accordi internazionali con paesi terzi, che hanno regimi diversi in materia di appalti rispetto al quadro europeo.

Le procedure di appalto nell'ambito di tali accordi sono esonerate dalla normativa sugli appalti pubblici dell'UE alle condizioni stabilite nelle direttive e purché le specifiche norme sugli appalti dell'accordo internazionale rispettino pienamente il trattato dell'UE, specialmente per quanto concerne i principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione. Tali accordi devono essere notificati alla Commissione.

Gli appalti organizzati conformemente a tali accordi internazionali devono rispettare i principi del trattato dell'UE, inclusa la pubblicazione opportuna e diffusa, fornendo a tutte le società la possibilità di partecipare, indipendentemente dal loro luogo di stabilimento o dal paese di origine. Un'aggiudicazione diretta che, per sua stessa natura, non assicura la trasparenza e la concorrenza, è incompatibile con tali principi fondamentali.

Nel contesto estero, nessun accordo internazionale concluso tra uno Stato membro e uno o più paesi terzi può costituire una base per aggiudicare direttamente appalti a paesi terzi o ai loro operatori economici. Tale pratica sarebbe incompatibile con la competenza esclusiva dell'UE per quanto riguarda la politica commerciale comune e i principi di base dei trattati dell'UE in materia di appalti pubblici. Nemmeno le condizioni di finanziamento favorevoli di un progetto possono costituire la base per un'aggiudicazione diretta.

1.2.2. Misure nel settore dei servizi pubblici

Articolo 85 della direttiva 2014/25/UE — Offerte contenenti prodotti originari di paesi terzi

1. Il presente articolo si applica a offerte contenenti prodotti originari di paesi terzi con cui l'Unione non ha concluso, in un contesto multilaterale o bilaterale, un accordo che garantisca un accesso comparabile ed effettivo delle imprese dell'Unione ai mercati di tali paesi terzi. Esso fa salvi gli obblighi dell'Unione o degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi.

2. Qualsiasi offerta presentata per l'aggiudicazione di un appalto di forniture può essere respinta se la parte dei prodotti originari di paesi terzi, ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, supera il 50 % del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta. Ai fini del presente articolo, i software impiegati negli impianti delle reti di telecomunicazione sono considerati prodotti.

3. Salvo il disposto del presente paragrafo, secondo comma, se due o più offerte si equivalgono in base ai criteri di aggiudicazione di cui all'articolo 82, viene preferita l'offerta che non può essere respinta a norma del paragrafo 2 del presente articolo. Il valore delle offerte è considerato equivalente, ai fini del presente articolo, se la differenza di prezzo non supera il 3 %. Tuttavia, un'offerta non è preferita ad un'altra in virtù del primo comma, se l'ente aggiudicatore, accettandola, è tenuto ad acquistare materiale con caratteristiche tecniche diverse da quelle del materiale già esistente, con conseguente incompatibilità o difficoltà tecniche di uso o di manutenzione o costi sproporzionati.

4. Ai fini del presente articolo, per determinare la parte dei prodotti originari dei paesi terzi di cui al paragrafo 2, sono esclusi i paesi terzi ai quali, con decisione del Consiglio ai sensi del paragrafo 1, è stato esteso il beneficio della presente direttiva.

L'articolo 43 della direttiva 2014/25/UE non concede a tutti gli operatori dei paesi terzi un accesso sicuro al mercato degli appalti dell'UE. Inoltre, è stabilito un regime specifico per le offerte contenenti prodotti originari di paesi terzi all'articolo 85 della medesima direttiva 2014/25/UE.

I committenti pubblici che operano nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali possono respingere le offerte per contratti di fornitura se la parte dei prodotti originari di un paese terzo supera il 50 % del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta.

Tale regime si applica unicamente ai prodotti originari di paesi terzi non contemplati da un accordo che garantisce un accesso comparabile ed effettivo delle imprese dell'Unione ai mercati di tali paesi terzi.

Qualora, invece di respingere tale offerta, un committente pubblico permetta la sua partecipazione alla procedura di appalto, esso sarà tenuto a privilegiare le offerte equivalenti contenenti meno del 50 % di prodotti originari di paesi terzi ([12]). Il committente pubblico non è tenuto ad accordare tale preferenza laddove ciò obbligherebbe l'ente aggiudicatore ad acquistare materiale con caratteristiche tecniche diverse da quelle del materiale già esistente, con conseguente incompatibilità, difficoltà tecniche di uso o di manutenzione o costi sproporzionati.

Recentemente, un committente pubblico si è avvalso della flessibilità prevista nell'articolo 85 della direttiva sui servizi pubblici per richiedere a un offerente dichiarazioni sull'origine dei prodotti. Poiché i prodotti originari di paesi terzi contemplati dalla disposizione erano superiori al 50 %, il medesimo ha respinto la rispettiva offerta.

1.2.3. Acquisti nei settori della difesa e della sicurezza

Considerando 18 della direttiva 2009/81/UE

Gli appalti di armi, munizioni e materiale bellico aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici/dagli enti aggiudicatori che operano nel settore della difesa sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'accordo sugli appalti pubblici (AAP) concluso nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio. Anche gli altri appalti disciplinati dalla presente direttiva sono esclusi dall'applicazione dell'AAP in virtù dell'articolo XXIII ([13]) dello stesso. […]

Tale esclusione significa inoltre che, nel contesto specifico degli appalti della difesa e della sicurezza, gli Stati membri conservano la facoltà di decidere se le loro amministrazioni aggiudicatrici/i loro enti aggiudicatori possano o meno consentire ad operatori economici di paesi terzi di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti. Essi dovrebbero prendere tale decisione sulla base del rapporto qualità/prezzo, riconoscendo la necessità di una base industriale e tecnologica di difesa europea che sia globalmente competitiva, l'importanza di mercati aperti ed equi e il conseguimento di vantaggi reciproci. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per una crescente apertura dei mercati. I loro partner dovrebbero inoltre fornire segnali di apertura, sulla base delle norme concordate a livello internazionale, in particolare per quanto riguarda una concorrenza aperta e leale.

Gli acquisti di beni e servizi nei settori della difesa e della sicurezza sono spesso di natura sensibile. Specifici requisiti per tali acquisti sono stabiliti nella direttiva 2009/81/CE ([14]) nel contesto della necessità degli Stati membri di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento nonché la protezione delle informazioni classificate.

Per gli acquisti effettuati nell'ambito della direttiva sugli appalti nei settori della difesa e della sicurezza, spetta a ciascuno Stato membro definire le proprie norme nazionali ([15]) volte a stabilire se i committenti pubblici possano o meno consentire ad operatori economici di paesi terzi di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti ([16]). Nel caso in cui decidano di non consentire agli operatori economici o ai beni di paesi terzi di partecipare, i committenti pubblici possono indicare tale limitazione generale già nel bando e nei documenti di gara. In alternativa, possono optare per rifiutare tali offerte individualmente nella decisione di aggiudicazione. In quest'ultimo caso, i committenti pubblici dovrebbero indicare nei documenti di gara che si riservano il diritto di rifiutare le offerte per motivi di difesa e sicurezza.

([12]) Combinato disposto dell'articolo 85, paragrafo 1, e dell'articolo 85, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE.
([13]) Secondo l'attuale testo dell'AAP, le relative disposizioni non sono più incluse nell'articolo XXIII, bensì nell'articolo III.
([14]) GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76.
([15]) Gli Stati membri dovrebbero prendere tale decisione sulla base del rapporto qualità/prezzo, riconoscendo la necessità di una base industriale e tecnologica di difesa europea che sia globalmente competitiva, l'importanza di mercati aperti ed equi e l'obiettivo di conseguire vantaggi reciproci. Tale decisione potrebbe anche essere selettiva, ovvero permettere soltanto la partecipazione degli operatori economici di tutti o alcuni dei paesi dell'accordo sugli appalti pubblici, ma non di altri paesi terzi (paesi non appartenenti al SEE che non sono membri dell'AAP e con i quali l'UE non ha accordi bilaterali sull'apertura dei mercati degli appalti pubblici).
([16]) Cfr. il secondo comma del considerando 18 della direttiva 2009/81/CE.

Al fine di tutelare i loro specifici interessi in materia di sicurezza, i committenti pubblici possono inoltre adottare altre misure:

— richiedere agli offerenti di fornire nulla osta nazionali di sicurezza e accettare nulla osta stranieri di sicurezza soltanto se riconosciuti come equivalenti, in base al livello di cooperazione in materia di intelligence tra i paesi interessati;

— richiedere certificazioni agli offerenti stranieri per garantire che il trasporto del materiale sarà consentito, incluse le ulteriori consegne in situazioni di crisi;

— richiedere inoltre agli offerenti di sottoscrivere impegni rispetto all'accesso alle informazioni classificate e alla loro riservatezza;

— richiedere che i fornitori e le soluzioni siano conformi agli ulteriori requisiti derivanti da specifiche normative in materia di sicurezza. Ad esempio, nel campo della cibersicurezza, la direttiva sulla sicurezza delle reti e dell'informazione ([17]) contiene misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione.

I committenti pubblici possono richiedere ai prestatori di servizi di aprire la loro catena di fornitura agli appalti competitivi, consentendo così a nuovi soggetti di accedervi ([18]).

Per alcuni acquisti eccezionali nei settori della difesa e della sicurezza, sono gli interessi della sicurezza nazionale a essere in gioco. Alcuni contratti necessitano di requisiti così estremamente stringenti in termini di sicurezza dell'approvvigionamento oppure sono talmente riservati e importanti per la sovranità nazionale, che le specifiche disposizioni della direttiva 2009/81/CE potrebbero non essere sufficienti a salvaguardare gli interessi essenziali in materia di sicurezza di uno Stato membro.

Per tali acquisti, l'articolo 346 TFUE prevede una deroga che consente agli Stati membri di aggiudicare i contratti senza applicare le norme della direttiva ([19]). Gli Stati membri devono valutare caso per caso se tale esclusione possa essere applicata, identificando gli interessi essenziali in materia di sicurezza che sono in gioco e valutando la necessità della specifica misura, tenendo conto del principio di proporzionalità e della necessità di una rigorosa interpretazione di tale deroga ([20]).

1.3. *In pratica*

Accordi sugli appalti internazionali

— I committenti pubblici dovrebbero verificare se un offerente di un paese terzo sia contemplato dall'AAP o da un accordo bilaterale. Nel caso in cui non lo sia, non avrà un accesso garantito alle procedure di appalto nell'UE.

Appalti disciplinati da accordi intergovernativi

— Gli appalti devono rispettare i principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione del trattato.

— Sulla base di tali accordi, gli appalti non possono essere oggetto di aggiudicazione diretta.

Appalti disciplinati dalla direttiva sui servizi pubblici

— I committenti pubblici dovrebbero verificare se oltre il 50 % dei prodotti offerti in un appalto di forniture sia originario di paesi terzi.

— Laddove tali paesi terzi non siano contemplati dall'AAP o da un accordo bilaterale, l'offerta può essere respinta.

([17]) Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione.
([18]) Articolo 21 della direttiva 2009/81/CE.
([19]) Come affermato nel considerando 16 della direttiva, la definizione di interessi essenziali in materia di sicurezza è di esclusiva competenza degli Stati membri (cfr. anche la sentenza del 30 settembre 2003 nella causa T-26/01).
([20]) Cfr. la sentenza della CGUE del 13 dicembre 2007 nella causa C-337/06, Bayerischer Rundfunk, punto 64.

Appalti nei settori della difesa e della sicurezza

— Tali appalti non sono inclusi nell'AAP o negli accordi bilaterali esistenti.

— I committenti pubblici non sono tenuti a consentire l'accesso di operatori di paesi terzi.

2. **Offerte anormalmente basse**

Articolo 69 della direttiva 2014/24/UE

1. Le amministrazioni aggiudicatrici impongono agli operatori economici di fornire spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse rispetto a lavori, forniture o servizi.

2. Le spiegazioni di cui al paragrafo 1 possono, in particolare, riferirsi a:

a) l'economia del processo di fabbricazione dei prodotti, dei servizi prestati o del metodo di costruzione;

b) le soluzioni tecniche prescelte o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per fornire i prodotti, per prestare i servizi o per eseguire i lavori;

c) l'originalità dei lavori, delle forniture o dei servizi proposti dall'offerente;

d) il rispetto degli obblighi di cui all'articolo 18, paragrafo 2;

e) il rispetto degli obblighi di cui all'articolo 71;

f) l'eventualità che l'offerente ottenga un aiuto di Stato.

3. L'amministrazione aggiudicatrice valuta le informazioni fornite consultando l'offerente. Essa può respingere l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al paragrafo 2. L'amministrazione aggiudicatrice respinge l'offerta se ha accertato che l'offerta è anormalmente bassa in quanto non rispetta gli obblighi applicabili di cui all'articolo 18, paragrafo 2.

Per i committenti pubblici, identificare, esaminare e rifiutare le offerte anormalmente basse costituisce un modo per garantire parità di condizioni.

Nel formulare i capitolati d'oneri degli appalti, essi dovrebbero dedicare la dovuta attenzione al prezzo o ai costi attesi dei beni o servizi. La stima del committente pubblico dovrà tenere conto di tutti i criteri stabiliti nei documenti di gara, inclusi i requisiti di esecuzione dell'appalto e i criteri di selezione e aggiudicazione.

Un calcolo meticoloso prima dell'avvio della procedura di appalto eviterà difficoltà in una fase successiva. Le informazioni nei documenti di gara riguardanti l'ordine di grandezza, anche in termini economici, che il committente pubblico si aspetta, possono fornire agli offerenti una buona indicazione del livello di qualità atteso ed eviteranno al committente di ricevere offerte non idonee.

Dopo la ricezione delle offerte, il committente pubblico dovrà valutare se esse appaiano ragionevolmente calcolate. Ad esempio, il prezzo o i costi indicati in un'offerta potrebbero discostarsi da quelli degli altri offerenti o dalla stessa stima del committente pubblico, pur non presentando particolarità rispetto alle altre offerte che giustifichino chiaramente la differenza. I committenti pubblici potrebbero avere dubbi sul fatto che l'offerta sia economicamente sostenibile e possa essere attuata conformemente ai requisiti di gara e agli obblighi di legge vigenti, oppure che sia anormalmente bassa.

Conoscere il prezzo

— Conoscere il mercato è fondamentale

— Conoscere il prezzo degli appalti precedenti

— Consultare specialisti e altri committenti

2.1. *Identificare le offerte anormalmente basse*

Le direttive non forniscono una definizione di ciò che costituisce un'offerta anormalmente bassa, né uno specifico metodo per calcolare la soglia di anomalia. Alcuni Stati membri hanno stabilito metodi volontari o obbligatori. Gli Stati membri sono liberi di definire norme o metodi nazionali da utilizzare per identificare le offerte sospettate di essere anormalmente basse, a condizione che tali norme siano obiettive e non discriminatorie ([21]). Essi possono applicare metodi aritmetici, basati su una valutazione della deviazione di un'offerta dal prezzo medio di tutte le offerte ([22]) oppure dal valore stesso dell'appalto stimato dal committente pubblico. Un metodo valido può inoltre fare riferimento alla differenza tra la prima e la seconda offerta più bassa. Tali norme possono includere specifiche soglie percentuali da applicare per l'identificazione delle offerte anormalmente basse. Nel caso in cui il diritto nazionale non abbia stabilito un metodo, gli stessi committenti pubblici possono definire metodi trasparenti e non discriminatori.

Le offerte possono apparire anormalmente basse in relazione a uno dei parametri o criteri di aggiudicazione rilevanti. Ciò può avvenire, ad esempio, se il rapporto tra la qualità offerta e il prezzo sia sospetto.

Qualora un committente pubblico riceva un'offerta che sospetti essere anormalmente bassa, esso è tenuto per legge a richiedere una spiegazione del prezzo offerto all'operatore economico in questione ([23]) e non potrà rifiutare un'offerta senza aver fornito all'operatore economico la possibilità di spiegare e giustificare il prezzo. Ciò vale anche per i metodi aritmetici utilizzati per identificare le offerte sospette, che non consentono di rifiutare immediatamente le offerte senza un'indagine.

Identificare le offerte anormalmente basse

ESAMINARE TUTTI I PARAMETRI DELL'OFFERTA

— L'offerta appare ragionevolmente calcolata?

— L'offerente può effettuare ciò che propone al prezzo che offre?

— Nel paese interessato esiste un metodo utile per l'identificazione, la verifica e la valutazione?

La ragionevolezza dell'offerta non è convincente?

2.2. *Esaminare le offerte anormalmente basse*

Di norma, i committenti pubblici dovrebbero chiedere all'operatore economico di dimostrare la ragionevolezza delle ipotesi o prassi tecniche, economiche o giuridiche su cui si basa l'offerta. Al fine di poter valutare le spiegazioni fornite dall'offerente, i committenti pubblici dovrebbero richiedere tutte le precisazioni che considerano opportune ([24]). In particolare, la giurisprudenza impone ai committenti pubblici di richiedere per iscritto precisazioni sugli elementi dell'offerta sospettata di anomalia e che hanno dato luogo a dubbi da parte del committente pubblico nel caso specifico ([25]). Essi dovrebbero prestare attenzione specialmente alla capacità dell'offerente di soddisfare tutti i requisiti dei documenti di gara, inclusi quelli relativi agli appalti socialmente responsabili e agli appalti pubblici verdi nonché al prezzo offerto.

In linea di principio, i committenti pubblici possono richiedere informazioni su tutte le questioni che considerano rilevanti per la valutazione del livello del prezzo o del costo proposto. Secondo la direttiva, tali questioni possono riguardare aspetti relativi all'economia del processo di fabbricazione dei prodotti, incluse la base del costo offerto nel corso dell'intero ciclo di vita, le soluzioni tecniche o l'originalità dell'offerta ([26]). L'elenco di tali aspetti non è esaustivo.

I committenti pubblici sono inoltre incoraggiati ([27]) ad accertarsi se l'offerta rispetti gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X ([28]). Detti obblighi si applicano direttamente anche se non compresi nei documenti di gara.

([21]) Cfr. il punto 68 della sentenza nelle cause riunite C-285/99 e C-286/99, *Impresa Lombardini SpA*.
([22]) Tale confronto «relativo» (che include tutte le offerte presentate) può essere preferibile nei casi in cui il numero di offerte ricevute sia sufficiente, poiché rispecchia probabilmente al meglio le condizioni di mercato.
([23]) CGUE, cause riunite C-285/99 e C-286/99, punti 43 e 73.
([24]) CGUE, cause riunite C-285/99 e C-286/99, punti 43 e 55.
([25]) CGUE, cause riunite C-285/99 e C-286/99, punto 51.
([26]) Articolo 69, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE.
([27]) Articolo 69, paragrafo 2, lettera d), e articolo 69, paragrafo 3.
([28]) Articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE.

Le spiegazioni richieste all'offerente possono riguardare anche le pratiche commerciali potenzialmente sleali, come l'esistenza di sovvenzioni straniere o di pratiche di dumping con effetto distorsivo sul mercato interno. Nel richiedere informazioni sulle pratiche commerciali sleali, i committenti pubblici dovrebbero prestare particolare attenzione alle offerte riguardanti beni o servizi di paesi terzi i cui prezzi e costi potrebbero essere distorti da finanziamenti statali. L'esistenza di un sostegno finanziario da parte di uno Stato estero potrebbe far parte della valutazione globale della sostenibilità dell'offerta.

L'offerente dovrà produrre tutte le prove necessarie a fornire una spiegazione sufficiente, incluse eventualmente informazioni dettagliate accompagnate dalla opportuna documentazione sul processo di produzione, sulle attrezzature, sulle condizioni sociali, sulle certificazioni, sugli standard ambientali ecc. I motivi addotti dall'offerente per giustificare la sostenibilità dell'offerta devono rispettare i termini dell'offerta iniziale ([29]). A tal riguardo, i committenti pubblici non dovrebbero limitarsi a richiedere all'offerente dichiarazioni solenni sulla volontà di rispettare tali obblighi.

Nel processo di esame, il committente pubblico ha la facoltà di porre ulteriori domande, specialmente per valutare se le informazioni fornite siano attendibili. All'offerente potrebbe inoltre essere chiesto di fornire ulteriori precisazioni su questioni e aspetti che il committente pubblico non ha identificato nella sua richiesta iniziale, ma che sono emersi a seguito della valutazione delle informazioni prodotte.

Esaminare le offerte anormalmente basse

RICHIEDERE INFORMAZIONI ALL'OFFERENTE

ESEMPI:

— In che modo l'offerente ha calcolato complessivamente i prezzi e i costi?

— Come ha fatto l'offerente ad arrivare a uno specifico prezzo per una determinata voce?

— Il prezzo consente di rispettare tutti i requisiti di legge e contrattuali?

— Il prezzo consente di rispettare tutti gli standard lavorativi e ambientali richiesti?

— Come viene finanziata l'offerta? Il calcolo è ragionevole?

— Non esitare a chiedere le informazioni giudicate rilevanti.

— Chiedere prove concrete.

La spiegazione fornita dall'offerente non è convincente?

2.3. *Respingere le offerte anormalmente basse*

Il committente pubblico può respingere un'offerta, senza dover addurre prove, nel caso in cui, nonostante le evidenze raccolte, non sia convinto che l'offerente sarà in grado di eseguire l'appalto al prezzo o costo offerto e in conformità ai documenti di gara e a tutti gli obblighi di legge vigenti.

La decisione può basarsi su un singolo elemento o su una combinazione di fattori, tra cui il rispetto degli standard lavorativi e ambientali e la concessione o meno di aiuti di Stato, che portano alla valutazione finale da parte del committente pubblico.

Ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE, i committenti pubblici sono tenuti a respingere un'offerta nei casi in cui abbiano accertato che il prezzo o i costi offerti anormalmente bassi sono dovuti al fatto che l'offerente non rispetta il diritto vincolante dell'Unione o nazionale, i contratti collettivi o le disposizioni internazionali in materia di diritto sociale, del lavoro o ambientale (articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE in combinato disposto con l'allegato X della direttiva — cfr. anche la precedente sezione 2).

([29]) Tribunale dell'Unione europea, causa T-422/11, *Computer Resources International*, punto 87.

Respingere le offerte anormalmente basse

È NECESSARIO ESSERE CONVINTI

— L'offerente deve dimostrare la ragionevolezza della sua offerta

— L'offerente l'ha dimostrata per tutti gli aspetti richiesti?

— Si ritiene che l'offerente possa rispettare TUTTI i requisiti CONTRATTUALI al prezzo proposto?

— Se si hanno ancora dubbi, è possibile respingere l'offerta

— Se si è stabilito che l'offerta è anormalmente bassa in quanto non rispetta gli obblighi di legge di cui all'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, essa deve essere respinta

2.4. *In pratica*

Offerte anormalmente basse

— I committenti pubblici devono verificare se un'offerta è economicamente solida o se è anormalmente bassa.

— I committenti pubblici devono chiedere informazioni all'offerente e possono porre tutte le domande che giudicano rilevanti.

— Se non sono convinti della sostenibilità finanziaria dell'offerta, possono respingerla.

3. Standard di qualità — Un approccio strategico agli appalti pubblici

La Commissione ha riconosciuto l'importanza degli appalti pubblici quale strumento potente per spendere il denaro pubblico in modo efficiente, sostenibile e strategico. Nella sua comunicazione «Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa» ([30]), essa ha evidenziato che l'utilizzo di standard di qualità elevata è fondamentale affinché i governi centrali e locali rispondano alle sfide sociali, ambientali ed economiche. Sottolineando la rilevanza degli appalti strategici, la Commissione mira a sensibilizzare gli Stati membri sulla loro importanza, sia all'interno dell'Unione che quando si tratta di offerte provenienti da operatori di paesi terzi.

Gli appalti strategici consentono di spendere il denaro pubblico in modo più responsabile e strategico, sostengono gli investimenti all'interno dell'UE e possono aiutare a creare condizioni più eque, garantendo che tutti gli offerenti debbano rispettare gli stessi standard, indipendentemente dalla loro origine.

Le opportunità offerte dagli appalti strategici non sono al momento sfruttate sufficientemente. Più della metà delle procedure di appalto utilizza ancora il prezzo più basso come unico criterio di aggiudicazione, nonostante le direttive sugli appalti pubblici lascino invece ai committenti pubblici piena libertà di optare per acquisti basati sull'efficienza economica e su criteri qualitativi.

Utilizzare considerazioni sulla qualità negli appalti pubblici permette ai committenti pubblici di acquistare prodotti e servizi più sostenibili e innovativi. Le considerazioni sulla qualità possono inoltre garantire anche il rispetto di elevati standard ambientali, sociali e lavorativi, sia per gli operatori e i beni dell'UE che per quelli dei paesi terzi.

Gli offerenti, i beni e i servizi di paesi terzi non sono sempre soggetti agli stessi standard elevati applicabili agli omologhi dell'UE. Tuttavia, l'attuale quadro degli appalti dell'UE stabilisce norme che possono e dovrebbero essere utilizzate per imporre agli offerenti, beni e servizi di paesi terzi gli stessi standard elevati applicabili a quelli dell'UE. Un approccio strategico agli appalti pubblici porta a cambiamenti del comportamento del mercato, dei soggetti pubblici interessati e della società nel suo complesso.

([30]) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa, COM(2017) 572 final.

Standard di qualità chiari dovrebbero consentire alla gamma più ampia possibile di offerenti di partecipare su un piano di parità. Tutti gli offerenti e i beni dovrebbero rispettare gli stessi standard di qualità, criteri e requisiti, indipendentemente dal loro luogo di origine. Standard di qualità definiti in modo chiaro aiutano i committenti pubblici a creare le condizioni giuste affinché tutti gli offerenti competano apertamente e in condizioni di parità.

Gli appalti pubblici socialmente responsabili, gli appalti pubblici verdi (GPP) e gli appalti per l'innovazione aiutano i committenti pubblici a inserire la sostenibilità e l'innovazione negli appalti pubblici.

Gli appalti pubblici socialmente responsabili mirano ad avere un impatto sociale sulle comunità, introducendo considerazioni sociali nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Essi possono favorire lo sviluppo sostenibile, contribuire all'impegno governativo a raggiungere gli obiettivi internazionali in tema di sostenibilità ([31]), promuovere i mercati e le catene di approvvigionamento etici e incoraggiare i risultati sociali positivi a livello nazionale e locale. Nel 2020, la Commissione pubblicherà una guida generale sull'introduzione delle considerazioni sociali negli appalti pubblici e diffonderà una serie di buone pratiche sugli appalti pubblici socialmente responsabili.

Gli appalti pubblici verdi permettono ai committenti pubblici di integrare i requisiti ambientali in tutte le fasi del loro processo di appalto e stimolano l'acquisto di beni, servizi e lavori con un ridotto impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita, favorendo così lo sviluppo di tecnologie e prodotti verdi. Utilizzando gli appalti pubblici verdi, i committenti pubblici possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale relativi ai cambiamenti climatici, all'utilizzo efficiente delle risorse, ai consumi sostenibili e all'economia circolare. Tali appalti incoraggiano anche a prendere in considerazione i costi dell'intero ciclo di vita di un appalto e non soltanto il prezzo di acquisto.

Secondo la direttiva sui veicoli puliti, gli Stati membri devono raggiungere obiettivi minimi negli appalti per veicoli puliti, al fine di promuovere e stimolare il mercato dei veicoli puliti e a basso consumo energetico. La direttiva impone agli Stati membri di assicurare che i committenti pubblici tengano conto dell'impatto energetico e dell'impatto ambientale nell'arco di tutta la vita, tra cui il consumo energetico e le emissioni di CO_2 e di alcune sostanze inquinanti, negli appalti pubblici per taluni veicoli adibiti al trasporto su strada ([32]).

Attualmente, la Commissione mette a disposizione insiemi di criteri relativi agli appalti pubblici verdi per 19 gruppi di prodotti ([33]), che possono essere direttamente inclusi nei documenti di gara. Inoltre, essa ha sviluppato un manuale ([34]) sugli appalti pubblici verdi e un pacchetto di strumenti di formazione sugli appalti pubblici verdi ([35]) per gli acquirenti pubblici pensato per corsi di formazione e seminari. La Commissione sta organizzando programmi di formazione sugli appalti pubblici verdi per i committenti pubblici nell'UE e sta sviluppando una serie di strumenti per il calcolo dei costi del ciclo di vita specifici di ciascun settore, oltre ad aver creato una banca dati di esperienze di buone pratiche negli appalti pubblici verdi ([36]).

Gli appalti per l'innovazione possono riferirsi all'acquisto di processi di innovazione (appalti di ricerca e sviluppo) o all'acquisizione dei risultati dell'innovazione (appalti per soluzioni innovative). Concependo le procedure d'appalto in modo da incoraggiare l'innovazione, i committenti pubblici hanno maggiori possibilità di ricevere soluzioni più all'avanguardia, adatte e versatili, che sono spesso anche più economiche, ecosostenibili o socialmente responsabili. Nel 2018, la Commissione ha pubblicato gli Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione rivolti ai committenti pubblici ([37]).

([31]) Ad esempio, gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) dell'ONU e, in particolare, l'obiettivo SDG 12.7 (promuovere pratiche in materia di appalti pubblici che siano sostenibili, in accordo con le politiche e le priorità nazionali). La risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite sull'ambiente del marzo 2019 invita tutti gli Stati membri a lavorare per raggiungere consumi e una produzione sostenibili, sviluppare politiche sostenibili in materia di appalti pubblici e aggiornare i propri quadri giuridici sugli appalti pubblici in linea con il loro impegno a raggiungere l'obiettivo SDG 12.7; cfr. la risoluzione:
http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28517/English.pdf?sequence=3&isAllowed=y

([32]) Direttiva (UE) 2019/1161 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada (GU L 188 del 12.7.2019, pag. 116).

([33]) http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm
Nel contesto internazionale, risultano particolarmente rilevanti i seguenti gruppi di prodotti: appalti pubblici verdi in materia di computer e schermi (2016), trasporto su strada (2019) e apparecchiature elettriche ed elettroniche utilizzate nel settore sanitario (2014). Per ciascun criterio, la serie di criteri per gli appalti pubblici verdi dell'UE specifica se esso debba essere utilizzato come criterio di selezione, specifica tecnica, criterio di aggiudicazione o clausola di esecuzione dell'appalto. I criteri per gli appalti pubblici verdi si fondano su una base di conoscenze comprovate, sui criteri esistenti del marchio di qualità ecologica e sulle informazioni raccolte dai soggetti interessati dell'industria, della società civile e degli Stati membri. La base di conoscenze comprovate si avvale di informazioni e dati scientifici, adotta un approccio basato sul ciclo di vita e coinvolge i soggetti interessati che si incontrano per discutere temi e creare consenso.

([34]) http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_it.pdf

([35]) http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

([36]) http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm

([37]) Per ulteriori informazioni: Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione C(2018) 3051 final pubblicati il 15.5.2018: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/IT/C-2018-3051-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF

APPALTO PUBBLICO SOCIALMENTE RESPONSABILE

Contee svedesi — Dovuta diligenza nella catena di approvvigionamento degli strumenti chirurgici

L'ONG Swedwatch ha segnalato il ricorso al lavoro minorile e l'esistenza di ambienti di lavoro pericolosi e violazioni degli obblighi internazionali in materia di lavoro nella produzione di strumenti chirurgici in paesi terzi. Su tali basi, le contee svedesi hanno deciso di introdurre specifiche condizioni di esecuzione nei loro appalti, che impongono a ogni fornitore di impegnarsi a esercitare la dovuta diligenza nella propria catena di approvvigionamento e ad adoperarsi per conformarsi agli obblighi sociali e lavorativi internazionali. Utilizzando questionari, effettuando verifiche e stabilendo un rapporto stretto con il fornitore, le contee garantiscono un efficace monitoraggio delle condizioni, che contribuisce anche a creare parità di condizioni tra gli operatori dell'UE e di paesi terzi.

APPALTO PUBBLICO VERDE

Città di Amburgo — Asfalto stradale riciclato di qualità

La città di Amburgo, che punta a riciclare il 100 % dei materiali da costruzione originali nel rifacimento e nella ripavimentazione di strade, ha permesso a un gruppo di società private, che avevano sviluppato una tecnologia di riciclo, di testare il loro prodotto sulle strade pubbliche. Le verifiche hanno confermato la qualità delle tecnologie e la città ha provveduto ad avviare una procedura d'appalto ristretta. Alle società offerenti è stato richiesto di seguire alcuni passaggi nella produzione e nella fornitura di asfalto riciclato. Amburgo ha ottenuto un risparmio del 30 % rispetto ai costi della ripavimentazione tradizionale delle strade e l'esecuzione è stata più veloce. L'asfalto verde ha le stesse proprietà e la stessa durevolezza di quello convenzionale.

APPALTO PER L'INNOVAZIONE

Cooperazione strategica negli appalti nell'intera UE per attività di calcolo più efficienti dal punto di vista energetico

Il calcolo ad alte prestazioni (HPC) è di importanza strategica per l'Europa in una serie di ambiti all'interno del settore pubblico, tra cui cibersicurezza, energia, cambiamenti climatici e salute, e permette di sviluppare, testare e implementare applicazioni particolarmente complesse. Nel 2014, i principali centri di supercalcolo di Germania, Francia, Italia, Regno Unito e Finlandia hanno unito le forze nell'appalto pre-commerciale PRACE3IP per acquisire assieme servizi di ricerca e sviluppo di supercomputer più efficienti dal punto di vista energetico. L'utilizzo di condizioni relative al luogo di esecuzione ha garantito che i fornitori eseguissero tutta la serie di attività di ricerca e sviluppo in Europa. Dal 2017, i centri di supercalcolo hanno avviato appalti pubblici per soluzioni innovative sulla base delle precedenti ricerche.

Stabilire obiettivi in termini di qualità, al fine di raggiungere elevati standard di qualità dal punto di vista sociale, ambientale e delle tecnologie all'avanguardia è fondamentale per massimizzare l'impatto della procedura di appalto. Le decisioni strategiche prese dai committenti pubblici all'inizio della procedura influenzano le fasi successive, che devono tutte essere in linea con la strategia di acquisto più ampia del committente pubblico.

I committenti pubblici hanno a loro disposizione una gamma completa di strumenti per includere le considerazioni sociali, ambientali e in materia di innovazione negli appalti pubblici e possono utilizzare soluzioni diverse per trovare la migliore combinazione di specifiche tecniche, criteri di selezione, criteri di aggiudicazione e clausole di esecuzione.

3.1. *Pianificare gli investimenti*

— Identificazione delle necessità e delle potenziali soluzioni

— Coinvolgimento aperto e trasparente degli attori di mercato

— Analisi costi-benefici e valutazione dei rischi

— Sviluppo delle capacità e delle risorse

Prima di prendere decisioni in merito a un appalto, i committenti pubblici dovrebbero condurre un'analisi costi-benefici rigorosa e assicurarsi di avere le necessarie capacità e risorse per gestirlo. Il coinvolgimento precoce degli attori di mercato è fondamentale per identificare potenziali soluzioni offerte dal mercato, nonché per informare i potenziali offerenti circa la progettazione della procedura di gara e gli appalti. Tali consultazioni possono costituire un'opportunità per colmare la distanza tra le necessità dei committenti pubblici e le soluzioni che possono essere offerte dai potenziali fornitori, inclusi prestatori di servizi di dimensioni più ridotte e imprese sociali. Il dialogo con i potenziali fornitori potrebbe rivelare l'esistenza di opzioni innovative ecosostenibili o subito applicabili. Inoltre, può aiutare i committenti pubblici a verificare la fattibilità di alcune soluzioni tecniche e procedurali, nonché la disponibilità sul mercato di beni, lavori e servizi con le caratteristiche desiderate. I committenti pubblici possono coinvolgere preliminarmente gli attori di mercato, purché ciò non determini distorsioni della concorrenza, il processo sia aperto, trasparente e non discriminatorio e tutti gli operatori interessati siano trattati nello stesso modo ([38]).

È inoltre consigliabile consultare altri committenti pubblici per acquisire informazioni su progetti o acquisti simili.

In una fase precoce del processo, i committenti pubblici dovrebbero identificare i potenziali rischi nella catena di approvvigionamento, inclusi problemi etici nel processo di produzione. I rischi possono variare notevolmente a seconda dell'ubicazione geografica dei fornitori, specialmente nei principali paesi di esportazione, e possono essere relativi a vari elementi, quali:

— il settore e la categoria dell'acquisto e, di conseguenza, il tipo di processo di produzione previsto (ad esempio, i lavori di costruzione potrebbero comportare specifici rischi per la salute e la sicurezza; la produzione tessile potrebbe implicare violazioni delle norme sul lavoro, l'esposizione dei lavoratori a sostanze pericolose ecc.);

— l'ubicazione geografica del processo di produzione (le condizioni di lavoro possono variare notevolmente tra i principali paesi di esportazione presenti sul mercato);

— la complessità della catena di approvvigionamento (più è complessa e geograficamente frammentata la catena di approvvigionamento e meno essa è trasparente, più diventano probabili le cattive pratiche e le violazioni dei diritti umani);

— il rispetto della privacy, la protezione dei dati, la riservatezza, i diritti di proprietà intellettuale (incluso il diritto d'autore) e gli obblighi in tema di accesso aperto.

Scegliere la procedura giusta è fondamentale per la buona riuscita dell'appalto. I committenti pubblici dovrebbero considerare attentamente tutte le opzioni procedurali offerte dal quadro giuridico.

Ad esempio, per i processi di innovazione si utilizzano più frequentemente appalti di servizi di ricerca e sviluppo (R&S), i quali possono essere appalti separati oppure abbinati ai volumi commerciali della soluzione finale messa in pratica.

L'UE ha escluso dall'ambito di applicazione delle direttive gli appalti pubblici di servizi di R&S in cui il committente pubblico non riserva al suo uso esclusivo i benefici derivanti dalle attività di R&S ([39]). Generalmente, gli impegni internazionali dell'UE a livello bilaterale o multilaterale non contemplano tali servizi. Qualora i servizi di R&S siano oggetto di appalti separati e la titolarità dei diritti di proprietà intellettuale derivanti dalle attività di R&S resti dei fornitori (come avviene nel caso degli appalti pre-commerciali), gli operatori economici dei paesi terzi non hanno un accesso garantito. Essi possono essere soggetti a condizioni relative al luogo di esecuzione.

Laddove l'oggetto dell'appalto siano i risultati dell'innovazione, i committenti pubblici devono garantire che le loro procedure di acquisto siano concepite in modo tale che sia le soluzioni innovative che quelle tradizionali possano competere in situazione di parità. Per raggiungere tale scopo, può essere utile avvalersi in modo ottimale delle specifiche funzionali e basate sulle prestazioni e consentire ai fornitori di presentare offerte con varianti.

([38]) L'articolo 40 della direttiva 24/2014/UE e l'articolo 58 della direttiva 25/2014/UE includono disposizioni sulle consultazioni preliminari di mercato.

([39]) COM(2007)799 final e documento di lavoro dei servizi associato SEC(2007)1668 «Appalti pre-commerciali: Promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa».

Buone pratiche

— Conoscere e consultare il mercato

— Coinvolgere gli operatori di mercato in modo aperto e trasparente

— Assicurare il sostegno dei decisori politici

— Cooperare con gli altri committenti pubblici

— Scegliere la procedura di appalto adeguata

3.2. *Definire i criteri di qualità nella procedura di appalto*

— Definire chiaramente i criteri di qualità nei documenti di gara

— Stabilire gli standard di qualità tramite criteri di esclusione, selezione e aggiudicazione

— Definire requisiti rigorosi per verificare il rispetto dei criteri di qualità (utilizzo di standard ed etichette)

— Applicare i requisiti di qualità nelle clausole di esecuzione dell'appalto

È importante tenere presente che le specifiche tecniche, i requisiti e i criteri nella fase di selezione e aggiudicazione, nonché le clausole di esecuzione dell'appalto devono sempre essere collegati all'**oggetto dell'appalto**.

Le **specifiche tecniche** dovrebbero definire chiaramente l'oggetto dell'appalto, tenendo conto di tutti i requisiti di qualità identificati nel processo di pianificazione. Esse possono includere lo specifico processo di produzione o la fornitura dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti in qualunque fase del loro ciclo di vita ([40]). Una progettazione lungimirante delle specifiche tecniche tiene già conto dei mezzi di prova richiesti.

I committenti pubblici, ad esempio, possono richiedere che i beni acquistati siano fatti di un materiale specifico o contengano una determinata percentuale di materiali riciclati o riutilizzati. Possono inoltre includere anche requisiti riguardanti le restrizioni dell'uso di sostanze pericolose nel prodotto. Ai sensi del diritto dell'UE, i committenti pubblici hanno l'obbligo specifico di tenere conto dei requisiti di accessibilità minimi nelle specifiche tecniche dei prodotti, dei servizi e dell'ambiente edificato oggetto dell'appalto e che sono destinati all'uso da parte di persone fisiche ([41]).

Articolo 18 della direttiva 2014/24/UE

[…] (2) Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X.

Articolo 57 della direttiva 2014/24/UE

[…] (4) Le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere, oppure gli Stati membri possono chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni: a) ove l'amministrazione aggiudicatrice possa dimostrare con qualunque mezzo adeguato la violazione degli obblighi applicabili di cui all'articolo 18, paragrafo 2.

([40]) Articolo 42 della direttiva 2014/24/UE.

([41]) Il 13 marzo 2019, il Parlamento europeo ha adottato l'atto europeo sull'accessibilità (direttiva 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi), che stabilisce i requisiti europei obbligatori di alcuni prodotti e servizi, anche nell'aggiudicazione di appalti pubblici.

I **criteri di esclusione** garantiscono che il committente pubblico possa ricorrere ad operatori affidabili. Le direttive elencano i motivi di esclusione. Corruzione, frode, riciclaggio di denaro, lavoro minorile o tratta di esseri umani, reati connessi alle attività terroristiche o di altro tipo ovvero una decisione vincolante che certifica il mancato versamento di imposte o contributi previdenziali devono condurre all'esclusione dalla procedura ([42]).

In altri casi, i committenti pubblici possono decidere di escludere un offerente in una situazione che mette a rischio la loro affidabilità o essere obbligati a farlo dal loro Stato membro ([43]). Ciò avviene, ad esempio, per le violazioni degli obblighi sociali, lavorativi e ambientali richiamati nell'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE. La direttiva elenca gli standard ambientali e lavorativi internazionali da rispettare e, in particolare, quelli sanciti nelle convenzioni «fondamentali» dell'ILO ([44]). L'articolo 71, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE estende il requisito ai subappaltatori. In diversi Stati membri, le norme nazionali prevedono esplicitamente l'esclusione obbligatoria degli offerenti che non rispettano gli obblighi ambientali, sociali e lavorativi applicabili.

Nel caso in cui il committente pubblico abbia dubbi sulla validità o sull'autenticità di un documento richiesto relativo alla verifica dei motivi di esclusione, può richiedere ulteriori spiegazioni. Esso dovrebbe chiedere la documentazione ai paesi terzi in una lingua ufficiale dell'Unione europea, con una traduzione certificata, e può esigere ulteriori mezzi di autenticazione.

Assicurare il rispetto degli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro

— Esclusione degli offerenti per precedenti violazioni — volontaria o obbligatoria

— Obbligo di respingere gli offerenti se una violazione conduce a un'offerta anormalmente bassa

— Obbligo di garantire la conformità nell'esecuzione dell'appalto, anche da parte dei subappaltatori

Definire e applicare standard sociali, ambientali e lavorativi elevati

— Definire i criteri di selezione

— Definire i requisiti di esecuzione dell'appalto (ad esempio, vietando l'utilizzo di alcune sostanze chimiche)

— Definire meccanismi di rendicontazione e di monitoraggio adeguati

— Prevedere penali o altre conseguenze in caso di violazioni

— Estendere gli obblighi ai subappaltatori e fornitori

— Cooperazione per creare catene di approvvigionamento sostenibili e responsabili; gli obblighi lavorativi dovrebbero essere imposti e verificati approfonditamente nell'intera catena di approvvigionamento, anche a livello dei subappaltatori.

La definizione di **criteri di selezione** adeguati è fondamentale per garantire che gli offerenti abbiano la capacità di eseguire l'appalto. Nelle procedure ristrette e negoziate e nei dialoghi competitivi, essi sono utilizzati per stilare un elenco dei candidati invitati a presentare offerte. Le direttive ([45]) contengono un elenco esaustivo delle categorie di criteri che possono essere imposti, relativamente alla capacità finanziaria degli offerenti, nonché alla loro idoneità professionale, capacità tecnica ed esperienza.

I criteri di selezione possono includere una formazione o competenze specifiche del team che eseguirà l'appalto (ad esempio, nella gestione di materiali pericolosi o nell'installazione di tecnologie complesse), qualifiche professionali o la disponibilità delle attrezzature necessarie. I committenti pubblici possono inoltre richiedere prova dell'esperienza degli offerenti nello svolgimento di progetti simili o correlati. I criteri di selezione, che devono essere strettamente e specificamente adeguati alle caratteristiche necessarie per l'esecuzione dell'appalto, possono essere molto efficaci per salvaguardare gli interessi del committente pubblico, purché non siano discriminatori.

([42]) Articolo 57, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/24/UE. Cfr. anche articolo 80, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE.
([43]) L'articolo 57, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE contiene un elenco esaustivo delle categorie.
([44]) Convenzione OIL (n. 87) sulla libertà di associazione e la protezione del diritto sindacale; (n. 98) sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva; (n. 29) sul lavoro forzato; (n. 105) sull'abolizione del lavoro forzato; (n. 138) sull'età minima; (n. 111) sulla discriminazione (impiego e professione); (n. 100) sull'uguaglianza di retribuzione; e (n. 182) sulle forme peggiori di lavoro minorile.
([45]) Articolo 58 della direttiva 2014/24/UE. Cfr. anche articolo 80, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE.

Più della metà delle procedure di appalto utilizza ancora il prezzo più basso come unico **criterio di aggiudicazione**. I criteri qualitativi sono ancora sottoutilizzati, nonostante le direttive sugli appalti pubblici attribuiscano ai committenti pubblici una grande flessibilità per effettuare acquisti basati sull'efficienza economica e su criteri qualitativi. I committenti pubblici, nel valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa, possono tenere conto del miglior rapporto qualità/prezzo e sono incoraggiati a farlo.

Laddove essi decidano di utilizzare il rapporto qualità/prezzo invece del prezzo o costo più basso, la valutazione dell'offerta tiene conto di criteri differenti, incluse le considerazioni sociali e ambientali, la qualità e il prezzo o costo.

Ad esempio, i committenti pubblici potrebbero preferire gli offerenti che:

— offrono condizioni di lavoro migliori nell'esecuzione dell'appalto;

— favoriscono l'integrazione dei lavoratori disabili e svantaggiati;

— utilizzano in modo intelligente le innovazioni per offrire soluzioni di qualità superiore o con costi inferiori; e

— offrono prodotti realizzati in modo sostenibile.

Ciò indipendentemente dall'esistenza di obblighi di legge di offrire tali condizioni di lavoro o di soddisfare criteri di sostenibilità.

Anche il calcolo del costo del ciclo di vita consente di valutare l'impatto ambientale dei prodotti. Le aggiudicazioni basate su un criterio che considera soltanto il prezzo non consentono ai committenti pubblici di tenere conto dei costi e benefici a lungo termine dei progetti, portando così a un peggior rapporto qualità/prezzo. Calcolare i costi totali del ciclo di vita dell'appalto è particolarmente importante per i progetti infrastrutturali a lungo termine, che tendono ad avere costi in conto capitale e operativi elevati. In tal senso la Commissione, già nel 2013 ([46]), ha raccomandato agli Stati membri di utilizzare il metodo relativo all'impronta ambientale delle organizzazioni o dei prodotti per misurare il ciclo di vita. Il calcolo dei costi del ciclo di vita può includere, ad esempio, l'estrazione e la raffinazione di materie prime, la fabbricazione e altre fasi di produzione fino alla fase di utilizzo e smaltimento.

I committenti pubblici dovrebbero scegliere i criteri di aggiudicazione più idonei per ottenere lavori, forniture e servizi adatti alle loro necessità ([47]). Una definizione intelligente dei criteri di aggiudicazione, che premi sia la qualità che il prezzo, rappresenta una potenzialità importante per i committenti pubblici al fine di stimolare la concorrenza tra offerenti e ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo, perseguendo al contempo gli obiettivi politici strategici.

L'utilizzo di **standard, etichette o certificazioni** negli appalti pubblici è un modo pratico e affidabile, per i committenti pubblici, di verificare la conformità degli offerenti rispetto a particolari requisiti settoriali o di qualità. Gli standard o le etichette utilizzate nelle procedure di appalto si riferiscono solitamente all'assicurazione della qualità, alla certificazione ambientale, ai marchi ecologici, ai sistemi di gestione ambientale e ai prodotti equo solidali. Le etichette e i requisiti per l'etichettatura possono essere utilizzati per stabilire standard minimi di qualità nelle specifiche tecniche o per premiare le offerte più ambiziose tramite i criteri di aggiudicazione. I candidati che soddisfano i requisiti di etichettatura ma che non hanno ottenuto l'etichetta devono avere la possibilità di dimostrare la conformità con mezzi alternativi.

I committenti pubblici dovrebbero fare riferimento unicamente agli standard elaborati da organi indipendenti, preferibilmente a livello UE o internazionale, come il marchio di qualità ecologica dell'UE ([48]), il sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), l'impronta ambientale del prodotto o dell'organizzazione oppure le certificazioni a livello UE, come la marcatura CE, o dell'Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO). L'utilizzo di standard, etichette o certificazioni europei assicura la conformità delle soluzioni alla normativa europea in materia di sicurezza, protezione della salute pubblica, ambiente ecc. Laddove i committenti pubblici richiedano certificazioni nazionali o regionali, essi sono tenuti ad accettare certificazioni equivalenti di altri Stati membri dell'UE oppure altre prove che dimostrano il rispetto del requisito. Requisiti chiari e inequivocabili su come fornire prova dell'equivalenza in termini di standard di qualità, sicurezza e protezione della salute pubblica possono effettivamente contribuire a garantire elevati standard ambientali e di altro tipo.

([46]) Raccomandazione 2013/179/UE della Commissione, del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni (GU L 124 del 4.5.2013, pag. 1). Cfr. anche gli sviluppi nella fase EU Pilot e nella fase di transizione: http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/index.htm

([47]) Cfr. considerando 92 della direttiva 2014/24/UE.

([48]) www.ecolabel.eu

Spesso, un modo efficace e appropriato per promuovere standard di qualità elevati consiste nell'includere le rispettive **clausole di esecuzione dell'appalto**, che possono riferirsi agli aspetti qualitativi dell'esecuzione dell'appalto, tra cui caratteristiche economiche, sociali, ambientali, lavorative o innovative. Le clausole di esecuzione dell'appalto devono essere collegate all'oggetto dell'appalto e non possono richiedere politiche aziendali generali.

Agli operatori economici può essere richiesto di garantire che tutti i beni offerti, indipendentemente dalla loro origine, soddisfino standard di qualità, sociali e ambientali di livello elevato, che devono essere chiaramente definiti nei documenti di gara.

Ad esempio, all'operatore economico potrebbe essere richiesto di:

— assumere lavoratori provenienti da determinati contesti svantaggiati;

— fornire al personale una formazione professionale o sulla sicurezza relativa all'esecuzione specifica dell'appalto;

— comunicare le emissioni o le misure volte a identificare e prevenire le violazioni dei diritti umani; e

— adottare specifiche misure per lo smaltimento dei rifiuti.

Le clausole sull'esecuzione specifica dell'appalto possono essere utilizzate per richiedere agli operatori di rispettare un codice di condotta che imponga loro di comunicare informazioni riguardanti i fornitori e il loro rispetto delle condizioni di lavoro, nonché di identificare, prevenire e mitigare il rischio di violazioni dei diritti umani, in linea con i principi guida su imprese e diritti umani delle Nazioni Unite e la Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile. I committenti pubblici possono inoltre richiedere che gli offerenti, nell'esecuzione dell'appalto, rispettino gli standard lavorativi internazionali fondamentali, indipendentemente dagli obblighi di legge vigenti nel paese dell'offerente o nel luogo di produzione. Nel caso in cui vengano identificate violazioni, agli operatori economici può essere richiesto di adottare misure coercitive e di sanzionare i fornitori fino al punto di sospendere le operazioni di fornitura.

Gli operatori economici possono essere espressamente tenuti a rispettare standard ambientali e sociali che non costituiscono obblighi di legge imposti dal diritto dell'UE o interno. Parimenti, i fornitori di servizi stranieri, nell'esecuzione dell'appalto, possono doversi conformare a obblighi di legge imposti agli operatori economici dell'UE, indipendentemente dal fatto che essi siano o meno soggetti agli stessi obblighi di legge. Tali requisiti possono essere applicati anche alla produzione dei beni che sono oggetto dell'appalto.

Il mancato rispetto di tali condizioni nell'offerta porta al rifiuto della stessa. Tali requisiti aiutano a rendere più eque le condizioni di concorrenza, che potrebbero essere inique a causa dei differenti requisiti di legge nei paesi di origine degli offerenti oppure dei servizi o beni che propongono.

Buone pratiche

— Utilizzare l'intera gamma di strumenti — esclusione, selezione, aggiudicazione, esecuzione dell'appalto

— Adattare i criteri a ciascuno specifico appalto

— Assicurarsi che tutti gli offerenti e i fornitori siano tenuti a rispettare gli stessi requisiti

3.3. *Monitorare l'esecuzione dell'appalto*

— Applicare gli standard di qualità al livello dell'esecuzione

— Imporre obblighi di rendicontazione

— Definire sanzioni chiare

L'utilizzo di criteri di qualità negli appalti pubblici è efficace unicamente quando il committente pubblico assicura un elevato livello di competenza nel preparare le gare di appalto e nella procedura di selezione, nonché quando monitora costantemente ed effettivamente l'esecuzione dell'appalto, garantendo che il fornitore di servizi resti conforme ai requisiti dell'appalto.

Il monitoraggio dell'appalto può assumere varie forme e può richiedere un diverso livello di coinvolgimento da parte del committente pubblico. Le condizioni dell'appalto possono essere accompagnate da requisiti che impongono di:

— comunicare periodicamente le informazioni su alcuni aspetti dell'esecuzione;

— compilare questionari riguardanti il rispetto delle clausole contrattuali;

— fornire prova scritta della conformità; o

— consentire verifiche e ispezioni in loco.

Gli obblighi ambientali, sociali e lavorativi applicabili dovrebbero sempre essere verificati approfonditamente, anche a livello dei subappaltatori, e, se del caso, nell'intera catena di approvvigionamento. L'inclusione di sanzioni e sistemi per l'applicazione graduale delle condizioni fornisce ai committenti pubblici anche uno strumento di pressione sui fornitori di servizi durante la fase di esecuzione dell'appalto al fine di garantire il rispetto delle condizioni contrattuali.

Prevedere metodi di coinvolgimento del fornitore di servizi, ad esempio, richiedendo spiegazioni, fissando scadenze per porre rimedio alla situazione o inviando avvertimenti, aumenta notevolmente il potere contrattuale del committente pubblico.

Le condizioni contrattuali realistiche e i metodi di monitoraggio aumentano le possibilità di una corretta esecuzione dell'appalto e garantiscono che la parità di condizioni creata al momento dell'inizio della procedura di gara venga mantenuta nell'arco dell'intera esecuzione dell'appalto.

Buone pratiche

— Soltanto il monitoraggio garantisce che i fornitori di servizi rispettino i requisiti del COMMITTENTE PUBBLICO

— Sviluppare meccanismi di monitoraggio semplici ed efficaci

— Sfruttare l'intera gamma di strumenti di comunicazione moderni per il monitoraggio a distanza

— Collaborare con le ONG e gli organismi specializzati per il monitoraggio indipendente degli appalti.

3.4. *In pratica*

Ottenere standard qualitativi elevati e parità di condizioni

— I committenti pubblici sono incoraggiati a utilizzare gli appalti come uno strumento strategico per promuovere gli obiettivi della società, quali quelli sociali, verdi e relativi all'innovazione.

— I committenti pubblici, nella concezione degli appalti, dovrebbero garantire che gli offerenti dell'UE e di paesi terzi siano tenuti a rispettare gli stessi standard, contribuendo così a garantire la parità di condizioni.

— Nel definire i requisiti dell'appalto, essi dovrebbero utilizzare le specifiche tecniche e i criteri di esclusione, selezione e aggiudicazione al fine di stabilire standard qualitativi elevati per tutti gli offerenti, indipendentemente dalla loro origine.

— Essi dovrebbero utilizzare le clausole di esecuzione dell'appalto per garantire che gli standard qualitativi siano effettivamente applicati da tutti gli operatori nell'esecuzione dell'appalto, indipendentemente dal luogo di produzione.

— Essi dovrebbero introdurre e attuare meccanismi efficaci di monitoraggio per garantire il soddisfacimento degli standard.

— Una serie di linee guida della Commissione aiuta i committenti pubblici a integrare i requisiti di qualità.

4. Assistenza pratica fornita dalla Commissione europea

La Commissione europea fornisce assistenza pratica ai committenti pubblici e agli Stati membri in diverse forme ([49]), nell'ambito del partenariato creato nella comunicazione della Commissione «Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa». In questo modo, essa promuove lo scambio di informazioni, conoscenze ed esperienze. Tale comunicazione è stata alla base di un ampio dialogo politico moderato dalla Commissione, nonché della cooperazione e collaborazione con le autorità nazionali e locali, le istituzioni dell'UE e gli altri soggetti interessati.

([49]) https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en

Per i singoli grandi progetti infrastrutturali, la Commissione offre assistenza tramite l'helpdesk e il meccanismo di notifica nel contesto della «valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali» ([50]). In tali progetti, i committenti pubblici corrono un rischio maggiore che infrastrutture importanti non vengano completate in tempo o messe a disposizione nei tempi programmati, che i costi aumentino per varie ragioni durante la fase di esecuzione o che i rischi vengano trasferiti ai committenti stessi. I fondi pubblici potrebbero essere spesi in un modo che non assicura sempre di ottenere il massimo valore aggiunto per i cittadini e la società. Pertanto, i committenti pubblici sono incoraggiati ad avvalersi di tutta l'assistenza possibile.

Di seguito è riportata una panoramica dei diversi meccanismi che forniscono chiarimenti e assistenza ([51]).

Panoramica dell'assistenza pratica

— Helpdesk e processo di notifica per i grandi progetti infrastrutturali

— Reti di soggetti interessati, inclusi seminari, specialmente sugli appalti verdi e sociali e sulla professionalizzazione

— Conferenze regolari di alto livello su varie questioni tematiche, inclusi i criteri di aggiudicazione, gli appalti strategici, la trasparenza, la professionalizzazione, le grandi infrastrutture, il miglioramento dell'accesso agli appalti, la trasformazione digitale e nuovi progetti e sfide

— «Strumenti di supporto per gli acquirenti pubblici» del centro e-Competence

— Pubblicazione di linee guida, anche sugli appalti per l'innovazione, sugli appalti verdi, sugli appalti sociali, sugli appalti nel settore della difesa e per gli operatori che gestiscono fondi europei.

5. Sintesi

Il quadro giuridico e le sue opportunità

L'attuale quadro normativo dell'UE in materia di appalti pubblici include direttive che disciplinano le forniture pubbliche, i servizi pubblici, le concessioni e gli appalti nei settori della difesa e della sicurezza, nonché l'accesso alle procedure di ricorso. Le norme stabilite in tali strumenti giuridici forniscono ai committenti pubblici dell'UE una grande flessibilità nell'acquisto di beni, servizi e lavori:

— offrono la possibilità di utilizzare criteri di qualità e di aggiudicare gli appalti sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo e del costo del ciclo di vita;

— consentono loro di scegliere la procedura di appalto più appropriata ed efficace;

— permettono loro anche di scegliere quali requisiti di qualità introdurre nei documenti di gara;

— mettono a loro disposizione meccanismi per garantire il rispetto degli obblighi ambientali, sociali e lavorativi;

— offrono loro una grande libertà nel preparare la procedura di gara coinvolgendo gli attori di mercato e i relativi soggetti interessati;

— forniscono loro strumenti per gestire le offerte che prevedono un prezzo anormalmente basso; e

([50]) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Sostegno agli investimenti mediante una valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali», COM(2017)573.

([51]) Tutti i relativi riferimenti e collegamenti sono contenuti nella sezione «5. Sintesi».

— determinano quali offerenti di paesi terzi godono di un accesso garantito al mercato degli appalti dell'UE.

Nel complesso, le direttive forniscono ai committenti pubblici un elevato livello di flessibilità nell'adattare le procedure di appalto alle loro necessità.

Domande e risposte

— Un committente pubblico può richiedere il rispetto di standard lavorativi, sociali e ambientali che vanno oltre i requisiti di legge vigenti nel luogo di esecuzione dell'appalto?

Sì, un committente pubblico può prevedere tali requisiti purché non siano discriminatori, siano collegati all'oggetto dell'appalto e siano compatibili con il diritto dell'Unione.

— Non è ingiusto chiedere agli offerenti di rispettare standard lavorativi, sociali e ambientali che vanno ben oltre gli obblighi di legge?

No, gli obblighi di legge possono essere molto diversi a seconda del luogo di stabilimento dell'offerente e del luogo di produzione dei beni. Richiedere soltanto il rispetto della normativa locale può distorcere la concorrenza. Requisiti adeguati alle esigenze applicabili a tutti gli offerenti e tutti i beni aiutano a creare parità di condizioni.

— In che modo un committente pubblico dovrebbe preparare una procedura di appalto in cui si prevede l'utilizzo di criteri di qualità?

I committenti pubblici dovrebbero iniziare con una valutazione delle loro necessità e delle potenziali soluzioni e possono consultare gli operatori di mercato e qualunque altro soggetto interessato. È possibile utilizzare qualunque strumento utile purché il committente pubblico sia trasparente e tratti allo stesso modo tutti i potenziali offerenti.

— Stabilire numerosi criteri di qualità e applicarli a tutti gli offerenti genera soltanto oneri amministrativi?

Stabilire requisiti di qualità consente all'acquirente di investire in prodotti e servizi più sostenibili, socialmente responsabili e innovativi e di garantire una concorrenza leale a beneficio dei cittadini. Spetta a ciascun committente pubblico decidere qual è il modo più efficace di spendere il denaro pubblico per raggiungere il risultato desiderato. Tale flessibilità è abbinata a determinati obblighi, come garantire un monitoraggio adeguato.

— In che modo i criteri di qualità e sostenibilità possono essere integrati nei documenti di gara?

I committenti pubblici godono di notevole flessibilità. Possono integrare tali considerazioni nei criteri di selezione, nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione e nelle clausole di esecuzione dell'appalto, purché esse siano collegate all'oggetto dell'appalto. Tali criteri devono essere chiaramente definiti, essere oggettivi e non devono discriminare tra i potenziali offerenti, in modo da creare una situazione di parità di condizioni in cui questi possano competere sulla base degli stessi standard qualitativi elevati.

— La violazione degli obblighi ambientali, sociali e lavorativi può portare all'esclusione di un offerente?

Sì, i committenti pubblici hanno la possibilità di escludere un offerente che non rispetti gli obblighi ambientali, sociali e lavorativi applicabili.

— È possibile per un committente pubblico verificare il rispetto delle disposizioni regolamentari e delle condizioni ad hoc per gli offerenti e i beni?

Un committente pubblico ha numerose possibilità di verificare tali condizioni. Ad esempio, può richiedere resoconti all'offerente oppure a organismi di controllo qualità indipendenti o organizzazioni non governative.

— Tutti gli operatori economici del mondo hanno diritto ad accedere ai mercati degli appalti dell'UE?

No, soltanto gli operatori contemplati da accordi commerciali multilaterali o bilaterali hanno un accesso garantito ai mercati degli appalti dell'UE.

— Che cosa dovrebbe fare un committente pubblico se sospetta che il prezzo offerto da un offerente di un paese terzo sia troppo basso? È possibile chiedere ulteriori informazioni?

Sì, chiedere ulteriori informazioni non è soltanto possibile ma anche consigliabile, in modo che il committente pubblico possa garantire l'affidabilità dell'offerta e parità di condizioni tra tutti i partecipanti alla gara d'appalto.

— Che tipo di informazioni possono essere richieste per verificare se l'offerta è anormalmente bassa?

Qualunque informazione che possa aiutare il committente pubblico a valutare la sostenibilità dell'offerta.

— Quando un'offerta dovrebbe essere respinta perché anormalmente bassa?

Un'offerta può essere respinta quando il committente pubblico non è convinto della spiegazione fornita dall'offerente.

Strumenti di sostegno e linee guida della Commissione sugli appalti pubblici

— Comunicazione della Commissione: Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52017DC0572

— Sito web sugli appalti pubblici della Commissione: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en

— «Strumenti di supporto per gli acquirenti pubblici» del centro e-Competence

https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_it

— Raccomandazione (UE) 2017/1805 della Commissione, del 3 ottobre 2017, relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici — Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici (GU L 259 del 7.10.2017, pag. 28)

— Comunicazione della Commissione: L'anello mancante — Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614

— Appalti pubblici per un'economia circolare (buone prassi e orientamenti): http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_it.pdf

— Acquistare verde! — Manuale sugli appalti pubblici verdi: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_it.pdf

— Criteri per gli appalti pubblici verdi dell'UE: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

— Buone pratiche sugli appalti pubblici verdi: http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm

— Helpdesk per gli appalti pubblici verdi: http://ec.europa.eu/environment/gpp/helpdesk.htm

— Pacchetto di strumenti di formazione sugli appalti pubblici verdi per i committenti pubblici: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

— Programmi di formazione sugli appalti pubblici verdi: http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

— Strumenti per la determinazione del costo del ciclo di vita per gli appalti pubblici verdi: http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm

— Metodo relativo all'impronta ambientale delle organizzazioni/dei prodotti: http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/policy_footprint.htm

— Seminari sugli acquisti con impatto sociale: https://www.aeidl.eu/en/projects/social-development/bsi-buying-for-social-impact.html

— Acquisti sociali — Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici: https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/cb70c481-0e29-4040-9be2-c408cddf081f

— Orientamenti della Commissione in materia di appalti per l'innovazione: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteId=3&year=2018&number=3051&version=F

— Pacchetto di strumenti per gli appalti per l'innovazione — Assistenza europea per gli appalti per l'innovazione: http://www.eafip.eu/

— Rete europea dei centri di competenze sugli appalti per l'innovazione: http://www.procure2innovate.eu/

— Appalti pubblici — Orientamenti per i funzionari responsabili: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/guidelines/2015/public-procurement-guidance-for-practitioners

— Orientamenti della Commissione relativi agli appalti cooperativi nei settori della difesa e della sicurezza: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019XC0508(01)

— Orientamenti relativi all'aggiudicazione di appalti da governo a governo nei settori della difesa e della sicurezza: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.450.01.0001.01.ITA&toc=OJ:C:2016:450:TOC

— Raccomandazione (UE) 2018/624 della Commissione, del 20 aprile 2018, relativa all'accesso dei subfornitori e delle PMI al mercato transfrontaliero nel settore della difesa (GU L 102 del 23.4.2018, pag. 87)