

Azione	Interventi richiesti
onerose per ottenere il pagamento e un termine massimo di pagamento per gli appalti pubblici. Azione 4: Affrontare la sfida dell'innovazione e delle nuove tecnologie <i>a) Misure connesse al commercio elettronico</i> 1. <i>Direttiva sulla trasparenza per i servizi della società dell'informazione.</i> La proposta della Commissione si prefigge un sistema di informazione e cooperazione amministrativa per le future leggi nazionali riguardanti i servizi <i>on-line</i> al fine di impedire l'insorgere di nuovi ostacoli alla loro libera circolazione nel mercato unico e promuoverne l'ulteriore sviluppo. 2. <i>Copyright e diritti d'autore.</i> È necessario armonizzare certi diritti d'autore e diritti connessi nella società dell'informazione per instaurare in tutta l'Unione la parità di trattamento per la protezione del copyright nel nuovo contesto tecnologico e nel quadro del mercato unico. Un'iniziativa omogenea in questo settore rappresenterà un elemento cruciale nell'emergente quadro del mercato unico per la società dell'informazione, poiché il contenuto della maggior parte dei nuovi prodotti e servizi è tutelato dalla proprietà intellettuale. L'accento sarà posto sulle comunicazioni <i>on line</i>, sulla riproduzione e sulla distribuzione del materiale tutelato. 3. <i>Vendite a distanza di servizi finanziari.</i> La Commissione proporrà una direttiva sui contratti di servizi finanziari negoziati a distanza, al fine di abolire gli ostacoli alla prestazione transfrontaliera di servizi aumentando al contempo la protezione offerta al consumatore. 4. <i>Firma elettronica.</i> L'iniziativa della Commissione è destinata ad assicurare il riconoscimento di legge della firma elettronica nel mercato unico e a fissare criteri minimi per le autorità di certificazione.	1. Consiglio, PE dimostrano la necessaria determinazione politica per raggiungere una <i>adozione in tempi brevi</i> 2. La Commissione presenta proposte nel <i>secondo semestre del 1997</i> 3. La Commissione presenta proposte nel <i>settembre 1997</i>. 4. La Commissione presenta proposte nel <i>secondo semestre del 1997</i>.

Azione	Interventi richiesti:
5. <i>Servizi ad accesso condizionato</i> La proposta della Commissione cercherà di istituire una tutela giuridica adeguata dei servizi ad accesso condizionato in tutto il mercato unico al fine di proteggere i prestatori di servizi contro la pirateria da parte di decodificatori illegali, carte "intelligenti" o altri sistemi. <i>b) Direttiva sulla protezione delle invenzioni biotecnologiche:</i> La biotecnologia sarà la base di una nuova generazione di prodotti farmaceutici. In assenza di un'adeguata disciplina per la protezione degli investimenti di proprietà intellettuale in questo settore, risulteranno ostacolati gli investimenti in tutta l'UE. Di conseguenza nel 1995 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche ai sensi della legislazione nazionale sui brevetti. Queste proposte prevedono la protezione piena e adeguata delle innovazioni e offrono la certezza del diritto richiesta sia dai produttori che dal pubblico.	5. La Commissione presenta proposte nel <i>secondo semestre 1997</i>. Parere del PE nel <i>luglio 1997</i>. Proposta modificata della Commissione, <i>settembre 1997</i> Adozione <i>quanto prima possibile</i>.

Obiettivo strategico 4: Creare un mercato unico al servizio di tutti i cittadini

Azione	Interventi richiesti
Azione 1: Eliminare i controlli alle frontiere <i>Misure di accompagnamento e tre direttive sull'abolizione dei controlli alle frontiere, sulle restrizioni al diritto alla libera circolazione delle persone e al diritto di viaggiare</i> Le proposte della Commissione in materia di abolizione dei controlli alle frontiere sono le seguenti: (i) proposta di direttiva del Consiglio relativa all'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne; (ii) proposta di direttiva del Consiglio sul diritto dei cittadini dei paesi terzi di viaggiare nella Comunità; e (iii) proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 68/360/CEE relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno per i lavoratori degli Stati membri e i membri delle loro famiglie all'interno della Comunità e la direttiva 73/148/CEE relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi. Determinate misure di accompagnamento che dovranno essere dapprima adottate dal Consiglio e recepite dagli Stati membri garantiranno l'adozione delle proposte di cui sopra in condizioni atte a garantire condizioni adeguate di sicurezza. L'adozione delle misure di accompagnamento risulterà agevolata se in sede di CGI si raggiungerà un accordo sul trasferimento delle competenze dall'attuale titolo IV al trattato CE.	Consiglio, PE
Azione 2: Aggiornare le norme attuative del diritto di soggiorno <i>Adattamento del diritto di risiedere e di soggiornare in un altro Stato membro</i> La gradualità che ha caratterizzato l'evoluzione del diritto di risiedere e di soggiornare in un altro Stato membro, dissociando sempre più tali diritti dall'esercizio di un'occupazione, ha fatto sì che essi tendano ad essere applicati in maniera disorganica che non si confà più alla mobilità della società odierna. La Commissione proporrà pertanto	<i>Nel corso del 1998 la Commissione completerà le proposte relative a tutte le categorie di cittadini della Comunità residenti in altri Stati membri dell'Unione.</i> Consiglio, PE

Azione	Interventi richiesti:
l'aggiornamento di questa normativa, compreso il miglioramento delle disposizioni relative al diritto di soggiorno per i residenti di breve durata.	
Azione 3: Tutelare i diritti sociali.	
a) Consultare le parti sociali in merito all'informazione e alla consultazione dei lavoratori a livello nazionale	
Il diritto all'informazione e alla consultazione è stato potenziato in risposta alla liberalizzazione dell'economia e al completamento del mercato unico. Le parti sociali sono già impegnate in un ampio dibattito in una prospettiva volta a concordare una dichiarazione comune sull'informazione e la consultazione per la riunione ad alto livello del dialogo sociale prevista per il giugno 1997. Successivamente alla comunicazione della Commissione sull'informazione e la consultazione dei lavoratori, del 14 novembre 1995, e alle reazioni ricevute dalle parti sociali e dalle altre istituzioni comunitarie, la Commissione ritiene necessario avviare iniziative in questo settore. Conformemente alle disposizioni dell'accordo sulla politica sociale che accompagna il protocollo sulla politica sociale, le parti sociali a livello europeo saranno consultate sulla necessità di un intervento comunitario sui meccanismi d'informazione e consultazione già esistenti a livello nazionale.	Completare la prima fase della consultazione entro agosto 1997. Commissione, parti sociali, Stati membri.
b) Libro bianco della Commissione sui settori esclusi dalla direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro, in particolare nei servizi di trasporto	
Questo Libro bianco permetterà di valutare l'adattamento alle esigenze delle diverse modalità di trasporto dei principi fissati nella direttiva 93/104/CE relativa a certi aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.	La Commissione pubblica il <i>Libro bianco</i> nel giugno 1997

Azione	Interventi richiesti:
Azione 4: Promuovere la mobilità della manodopera nell'Unione <i>a) Direttiva sulle pensioni integrative</i> La libertà di circolazione dei lavoratori costituisce un principio fondamentale dell'Unione Attualmente questa libertà si trova ostacolata fra l'altro dall'appartenenza a regimi di pensione integrativa o complementare: questo fenomeno è stato messo in evidenza dalla relazione presentata dal Gruppo ad alto livello sulla libera circolazione delle persone. La Commissione intende proporre una direttiva volta ad abolire le restrizioni che pesano sui lavoratori distaccati temporaneamente in un altro Stato membro, consentendo loro fra l'altro, di restare affiliati al regime di pensione complementare del paese in cui lavoravano in precedenza. <i>b) Miglioramento e più ampio uso della base dati sull'occupazione EURES</i> EURES, che fornisce informazioni sulle opportunità di lavoro transfrontaliero nell'Unione, sarà ulteriormente sviluppata. Gli Stati membri dovranno integrarla pienamente nei servizi offerti dalle loro agenzie nazionali di collocamento, cosicché grazie a questo strumento tali agenzie possano diventare una forza più efficace per un mercato del lavoro flessibile. La Commissione promuoverà la consapevolezza di questo sistema e cercherà di rafforzare la cooperazione tra le agenzie di collocamento.	La Commissione presenta proposte <i>entro l'ottobre 1997</i>. Consiglio, PE. Commissione, Stati Membri

Azione	Interventi richiesti:
Azione 5.: Tutelare i diritti dei consumatori, la salute e l'ambiente. <i>(a) Direttiva sulla vendita dei beni di consumo e relative garanzie</i> Da un sondaggio sulle abitudini dei consumatori risulta che il 52% ha citato come ostacolo principale all'acquisto transfrontaliero l'esistenza di problemi relativi allo scambio o alla riparazione di merci acquistate in un altro Stato membro. La proposta di direttiva sulla vendita e le garanzie dei beni di consumo (COM(95)520) è intesa a conferire alcuni diritti fondamentali in tutta l'Unione ai consumatori insoddisfatti per un prodotto difettoso da loro acquistato: tale risultato è ottenuto mediante il ravvicinamento delle leggi nazionali vigenti in materia di garanzie. I risultati di un'analisi dell'impatto economico attualmente in corso dovrebbero permettere fra breve il raggiungimento di un accordo su questa proposta. <i>b) Comunicazione della Commissione sul mercato unico e l'ambiente</i> In questa comunicazione la Commissione definirà la propria impostazione circa la problematica del mercato unico e dell'ambiente, ponendo particolarmente l'accento sulle modalità atte a promuovere la sinergia tra le due politiche e a porre rimedio ad eventuali conflitti.	Consiglio, PE. Entro il 31 dicembre 1997 la Commissione pubblicherà la comunicazione.

Azione	Interventi richiesti:
Azione 6.: Istituire un dialogo con il cittadino Si tratta di istituire un meccanismo permanente di dialogo con il cittadino sui diritti e le opportunità offerti dal mercato unico, operativo dai primi del 1998. Sviluppando ulteriormente l'esperienza degli ultimi due anni (1996/1997), il meccanismo offrirà informazioni concrete e consulenze sollecite ai cittadini, incoraggiandoli a comunicare a loro volta le difficoltà incontrate nell'esercizio dei propri diritti. Questo elemento di "informazione di ritorno" del dialogo funzionerà mediante un servizio telefonico e un servizio di consulenza ("signposting"); un sito Internet servirà da centro di un "mercato unico virtuale", che consentirà ai cittadini di scambiare informazioni sulle proprie attività ed esperienze nel quadro del mercato unico.	Entro i primi del 1998 la Commissione istituisce il meccanismo.



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 27.11.1996

COM(96) 583 def:

LIBRO VERDE

GLI APPALTI PUBBLICI NELL'UNIONE EUROPEA

SPUNTI DI RIFLESSIONE PER IL FUTURO

(presentato dalla Commissione)

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE

2. CONTESTO DEL DIBATTITO

- I. Obiettivi della politica dell'Unione in materia di appalti pubblici**
- II. L'impatto attuale**
- III. Quesiti**

3. APPLICAZIONE DEL DIRITTO DEGLI APPALTI PUBBLICI - SITUAZIONE ATTUALE E TENDENZE

- I. Introduzione**
- II. Obbligo di recepire le direttive nell'ordinamento giuridico nazionale**
- III. Obbligo di applicare correttamente il diritto degli appalti pubblici**
 - A Problemi di non corretta applicazione delle direttive**
 - a) Definizioni contenute nelle direttive**
 - b) Ricorso eccessivo alla procedura negoziata**
 - c) Qualità insufficiente dei bandi e degli avvisi**
 - d) Ricorso eccessivo alla procedura accelerata e previsione di termini di partecipazione troppo brevi**
 - e) Criteri di selezione e di aggiudicazione**
 - B Problematiche connesse a situazioni che non rientrano nella sfera d'applicazione delle direttive**
 - a) Concessioni o contratti analoghi**
 - b) Appalti pubblici di importo inferiore alle soglie previste dalle direttive**
 - c) Modifiche delle regole in corso di procedura**
 - C Conclusioni preliminari**

IV. Controllo dell'applicazione del diritto degli appalti pubblici

- A Le direttive "Ricorsi"**
- B Sanzioni adeguate**
- C Reclami**
 - a) A livello comunitario**
 - b) A livello nazionale**
- D Altre modalità di composizione delle controversie**
 - a) Attestazione**
 - b) Conciliazione**

V. Quesiti**4. MIGLIORARE L'ACCESSO AGLI APPALTI PUBBLICI -
MONITORAGGIO, INFORMAZIONE, FORMAZIONE, PROCEDURE
ELETTRONICHE**

- I. Monitoraggio degli appalti pubblici**
- II. Informazione**
 - a) Maggiore trasparenza della disciplina giuridica**
 - b) Diffusione dei bandi ed avvisi**
- III. Formazione**
- IV. Procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti**
 - a) Situazione attuale**
 - b) Pubblicazione elettronica**
 - c) Diffusione elettronica**
 - d) Sistema di aggiudicazione degli appalti interamente elettronico**
 - e) Esperienze al di fuori dell'Unione europea**
 - f) Conclusione**
- V. Quesiti**

5. APPALTI PUBBLICI ED ALTRE POLITICHE COMUNITARIE

- I. Piccole e Medie Imprese (PMI)**
- II. Normalizzazione**
- III. Reti transeuropee (RTE) e trasporti in particolare**
 - a) Fase che precede il bando di gara**
 - b) Affidamento di concessioni ai consorzi**
 - c) Ricorso alla procedura negoziata**
- IV. Appalti finanziati con fondi dell'Unione**
 - a) I fondi strutturali e il Fondo di coesione**
 - b) Gli appalti aggiudicati dalle istituzioni europee o finanziati con risorse comunitarie**
- V. Appalti pubblici e aspetti sociali**
- VI. Appalti pubblici e ambiente**
- VII. Appalti pubblici nel settore della difesa**
- VIII. Appalti pubblici e politica dei consumatori**
- IX. Quesiti**

6. GLI APPALTI PUBBLICI NEI PAESI TERZI

- I. L'accesso agli appalti su scala mondiale: pervenire ad una nuova situazione vantaggiosa per l'Europa**
- II. Predisporre le basi per un'apertura degli appalti nei paesi dell'Europa centrale ed orientale e nei paesi mediterranei**
- III. Quesiti**

1. INTRODUZIONE

1.1 Per il successo del mercato interno nel suo insieme è fondamentale che la politica in materia di appalti pubblici sia efficace. Nell'Unione europea i pubblici poteri destinano ogni anno all'acquisto di beni e di servizi circa 720 miliardi di ECU che rappresentano l'11% del prodotto interno lordo dell'Unione. A seguito dell'instaurazione del quadro giuridico comunitario sugli appalti pubblici è opportuno avviare una riflessione ed un dibattito sul modo migliore di utilizzare pienamente tutte le potenzialità che esso offre e invitare gli Stati membri, il Parlamento Europeo, gli enti ed amministrazioni aggiudicatrici - il cui contributo è essenziale - ed i fornitori stessi a parteciparvi.

1.2 L'Unione europea ha già compiuto notevoli progressi nell'attuazione della sua politica in materia di appalti pubblici. Il quadro legislativo per liberalizzarli è ormai stabilito ed è in corso di recepimento negli Stati membri. I vari attori si stanno adeguando progressivamente alla nuova situazione. Questo quadro continuerà ad essere un fattore di trasformazione dei comportamenti nazionali tradizionali in materia di acquisti, contribuendo così alla creazione di un contesto favorevole allo sviluppo economico dell'intera Europa. Gli appalti pubblici sono fin d'ora più aperti alla concorrenza di quanto non lo siano mai stati. Una più ampia possibilità di accesso agli appalti pubblici di altri paesi, ivi compresi quelli al di fuori dell'Unione, offre già nuovi importanti sbocchi.

1.3 La politica comunitaria in materia di appalti pubblici, se da un lato schiude nuove possibilità, costituisce dall'altro una formidabile sfida. La messa in opera di nuove regole presuppone necessariamente un grosso sforzo d'adattamento dei metodi di lavoro tradizionali. Per un ente aggiudicatore o un'amministrazione aggiudicatrice questa evoluzione implica che si dovrà trattare fin dall'inizio con nuove imprese, spesso di altri Stati membri. Per i fornitori, il cambiamento comporta una maggiore esposizione alla concorrenza, la necessità di avventurarsi su nuovi mercati e l'esigenza assoluta di restare competitivi a livello internazionale. Anche per i governi degli Stati membri la sfida è impegnativa: essi devono conformarsi alle nuove regole in quanto principali acquirenti, sono responsabili della trasparenza del sistema e devono provvedere al recepimento delle direttive nelle rispettive legislazioni nazionali, conformemente agli impegni politici assunti.

1.4 Occorre ora fare il punto su quanto è stato fatto e su quel che resta da fare. La trasformazione è attualmente in corso. Con l'adozione e il recepimento, benché parziale, delle direttive comunitarie nel settore considerato, nonché grazie all'azione avviata dalla Commissione per la tutela dei diritti che da queste discendono, si stanno instaurando gli elementi essenziali di una politica di acquisti efficace. Tale processo è tuttavia difficile e talvolta doloroso, soprattutto laddove in precedenza predominavano relazioni fondate sulle abitudini, sui legami privilegiati e le preferenze nazionali. Constatiamo che prassi di acquisti radicate, ma inefficaci, vengono progressivamente abbandonate. Alcuni organismi acquirenti hanno già sperimentato che applicando le norme comunitarie ottengono una migliore qualità ad un prezzo più interessante. Gli appalti pubblici di altri Stati membri iniziano ad aprirsi, la concorrenza s'intensifica e le imprese sono sempre più preparate a cogliere le sfide a livello internazionale. Eppure occorre ancora compiere degli sforzi se si vuol trarre pieno vantaggio dalla politica comunitaria in materia di appalti pubblici.

1.5 Responsabili della riuscita del processo in corso sono in primo luogo gli organismi acquirenti ed i fornitori, indipendentemente dalla loro dimensione. Cionondimeno anche la Commissione e gli Stati membri hanno un ruolo importante da svolgere. Essi devono cooperare per instaurare condizioni atte a garantire il libero gioco della concorrenza negli appalti pubblici e la prosperità delle imprese europee. Le conseguenze benefiche in termini di crescita economica e, quindi, di posti di lavoro resteranno ampiamente inutilizzate se non si elimineranno gli ostacoli alla fornitura transfrontaliera di beni e di servizi. Il buon funzionamento del mercato interno nel settore degli appalti pubblici si inserisce così nel quadro del dibattito in corso su un Patto di fiducia per l'occupazione.

1.6 Il presente Libro verde è destinato a dar vita ad un ampio dibattito. Nei capitoli che seguono, è descritto il contesto sulla base del quale la Commissione elabora la sua riflessione su un certo numero di questioni essenziali per la politica attuale e futura dell'Unione in materia di appalti pubblici. I temi trattati sono i seguenti: recepimento ed effettiva attuazione della legislazione, mezzi per migliorare l'accesso agli appalti attraverso l'informazione, la formazione nonché l'elaborazione di procedure d'aggiudicazione informatizzate, modo di conciliare la corretta applicazione del diritto degli appalti pubblici con l'attuazione delle altre politiche comunitarie, segnatamente quelle riguardanti le piccole e medie imprese (PMI), le reti transeuropee (RTE), la normalizzazione, il Fondo di coesione e i fondi strutturali, gli appalti aggiudicati dalle istituzioni europee o finanziati da fondi comunitari, il settore sociale, l'ambiente, la politica dei consumatori e, infine, l'accesso agli appalti pubblici di altri paesi. Per agevolare il lettore, all'inizio ed alla fine di ogni capitolo, figurano una breve sintesi e una lista delle principali questioni da dibattere.

1.7 La Commissione invita tutte le parti interessate (Consiglio, Parlamento europeo, Comitato economico e sociale, Comitato delle Regioni, organizzazioni professionali, enti ed amministrazioni aggiudicatrici, fornitori, consumatori) a fornire il loro contributo. Le risposte a tutti o parte dei quesiti posti dal Libro verde, vanno indirizzate per iscritto, al più tardi entro il 31 marzo 1997.

all' attenzione del Direttore generale - DG XV
Mercato interno e Servizi finanziari
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
Fax: (+32 2) 295.65.00
E-mail: John.MOGG@DG15.cec.be

Al termine della fase di consultazione scritta la Commissione deciderà se organizzare a Bruxelles un'audizione con le parti interessate.

1.8 In base ai contributi pervenuti sul Libro verde, nonché sulla base dell'analisi e delle riflessioni conseguenti alla comunicazione sull'impatto e l'efficacia del mercato interno¹, la Commissione elaborerà una comunicazione specifica sugli appalti pubblici. Tale comunicazione, che conterrà un piano d'azione, dovrà definire le misure da adottare per rafforzare l'efficacia del quadro giuridico e per pervenire ad una migliore realizzazione degli obiettivi della politica comunitaria in materia di appalti pubblici.

¹ Com. (96) 520.

2. CONTESTO DEL DIBATTITO

La politica dell'Unione in materia di appalti pubblici è volta ad instaurare in questo settore una concorrenza leale ed aperta, che permetta ai fornitori di trarre pieno vantaggio dal mercato unico ed alle amministrazioni aggiudicatrici di scegliere liberamente, tra una gamma di offerte più numerose e competitive, la migliore offerta disponibile. Il quadro giuridico comunitario di base necessario alla realizzazione di questi obiettivi è stato ora fissato: esso rappresenta un giusto equilibrio fra i principi della certezza del diritto e di flessibilità. Per ciò che concerne la trasparenza, risultati molto incoraggianti sono già stati ottenuti. Riguardo l'impatto economico, i dati disponibili sono, invece, meno positivi ed evidenziano ancora l'esistenza di problemi per quanto riguarda l'efficacia pratica della legislazione, anche se sviluppi positivi in tal senso cominciano a registrarsi.

I. Obiettivi della politica dell'Unione in materia di appalti pubblici

2.1 Le norme comunitarie sulla liberalizzazione degli appalti pubblici trovano la loro fonte nel Trattato, in particolare nelle disposizioni che garantiscono la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, le quali stabiliscono i principi fondamentali in materia (parità di trattamento, trasparenza e mutuo riconoscimento) e vietano, tra l'altro, ogni discriminazione fondata sulla nazionalità. Per rendere più efficaci tali disposizioni, era necessario un diritto derivato dettagliato (sotto forma di direttive). Queste direttive disciplinano l'aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni (settori classici) e degli enti che operano nei settori dell'acqua, dei trasporti e delle telecomunicazioni (settori speciali). Esse prevedono altresì mezzi di ricorso per i fornitori (per maggiori informazioni, vedasi l'allegato I).

2.2 Prima dell'entrata in vigore dell'attuale disciplina giuridica comunitaria, gli acquisti pubblici degli Stati membri si orientavano in genere verso il mercato nazionale. I fornitori nazionali beneficiavano talvolta di una protezione elevata e veniva loro attribuita una quota importante di appalti pubblici, spesso tenendo poco conto dei criteri volti ad ottenere il migliore rapporto qualità/prezzo. In siffatte condizioni i fornitori nazionali del settore pubblico non erano sufficientemente motivati a migliorare la loro competitività. Troppo spesso le politiche d'acquisto non tenevano infatti abbastanza conto di considerazioni di ordine commerciale, per cui il contribuente/consumatore doveva soltanto sopportare, probabilmente a sua insaputa, il sovraccosto e le inefficienze che ne risultavano.

2.3 E' in questo contesto che si inserisce l'azione comunitaria nel settore considerato, i cui obiettivi fondamentali rimangono immutati: predisporre le condizioni di concorrenza necessarie affinché gli appalti pubblici siano aggiudicati senza discriminazioni, pervenire ad un'utilizzazione razionale del pubblico denaro attraverso la scelta dell'offerta migliore, rendere accessibile ai fornitori un mercato unico che offra importanti sbocchi e rafforzare così la competitività delle imprese europee. È indispensabile realizzare una politica europea efficace in questo settore se si vuole che il mercato unico generi una crescita sostenuta a lungo termine e crei occupazione; favorisca lo sviluppo di imprese in grado di sfruttare le possibilità offerte dal mercato unificato più vasto del mondo e di sostenere

efficacemente la concorrenza su mercati globali; consenta al contribuente e all'utente di usufruire di servizi pubblici di migliore qualità e a minor costo. I poteri pubblici e le imprese di servizi pubblici dell'Unione europea spendono ogni anno circa 720 miliardi di ECU in beni e servizi, ammontare che rappresentava nel 1994 l'11,5% del PIL dei 15 Stati membri ovvero, in altri termini, l'insieme delle economie belga, danese e spagnola, cioè quasi 2000 ECU pro capite. In ragione dell'entità degli appalti pubblici europei, la messa a punto di sistemi d'acquisto efficaci può determinare notevoli risparmi per i governi e quindi per i contribuenti. Considerazioni di tale natura sono particolarmente importanti nel quadro delle politiche di riduzione dei disavanzi pubblici dettate dai criteri di convergenza fissati dal trattato di Maastricht.

2.4 Una politica più aperta in materia di appalti pubblici comporta, ovviamente, molti altri vantaggi, forse meno evidenti. Procedure di aggiudicazione leali, non discriminatorie e trasparenti riducono il rischio di frode e di corruzione nelle amministrazioni. Se la trasparenza, da sola, non basta a sradicare le frodi e la corruzione, un meccanismo di monitoraggio, di controllo delle procedure e di sanzioni proporzionate, effettive e dissuasive, aiuta nondimeno a prevenire il rischio di pregiudizi al pubblico interesse. Per di più, è d'uopo notare che per ciò che attiene alla problematica delle frodi e della corruzione, esistono già degli strumenti² che fissano degli standard di protezione allorché vengono impiegati fondi comunitari. In tale prospettiva, tali strumenti potrebbero costituire utili elementi di riflessione per dare vita ad un dibattito approfondito.

II. L'impatto attuale

2.5 Secondo il rapporto Cecchini sul costo della non-Europa³, i risparmi derivanti da una maggiore trasparenza e da un'accresciuta apertura degli appalti pubblici potevano calcolarsi intorno ai 22 miliardi di ECU. Attualmente non si hanno prove tangibili che si siano realizzati risparmi di tale entità. Lo stesso dicasi per quanto riguarda la convergenza dei prezzi o la crescita dei flussi commerciali intracomunitari legati agli appalti pubblici in settori sensibili. Una metodologia d'indagine per misurare in maniera comparabile ed armonizzata l'importanza e la struttura degli appalti pubblici nei 15 Stati membri, è stata elaborata in collaborazione con Eurostat. Questa metodologia, già sperimentata in due Stati membri volontari (Portogallo⁴ e Grecia⁵), ha consentito di quantificare l'importanza degli appalti pubblici in questi due paesi, grazie alla raccolta di un certo numero di informazioni (importo e numero degli appalti aggiudicati dagli enti pubblici, tipo di procedura di aggiudicazione utilizzata, prodotti acquistati, caratteristiche delle imprese aggiudicatrici degli appalti...). Un sondaggio analogo dovrebbe essere condotto in Germania da qui alla fine dell'anno in corso.

² Vedasi, in materia di sanzioni amministrative comunitarie, il regolamento relativo alla protezione degli interessi finanziari, n° 2988/95, GUCE n° C 132, 8.12.1995, p.1 e, per quanto riguarda le sanzioni penali, la convenzione relativa alla protezione degli interessi finanziari comunitari (contro le frodi), del 26.7.95, GUCE n° C 316, 27.11.1995, p. 48, nonché il primo protocollo addizionale (in tema di corruzione) del 27.9.1995, GUCE n° C 313, 23.10.1996, p.1.

³ "The cost of non-Europe in Public Sector Procurement", WS Atkins Management Consultants, 1987.

⁴ Instituto Nacional de Estatística, Portugal, marzo 1995.

⁵ National Statistic Service of Greece, febbraio 1995.