

2.6 La Commissione ha presentato una comunicazione sull'impatto e l'efficacia della legislazione relativa al Mercato interno ("1996 Review"<sup>6</sup>). La liberalizzazione degli appalti pubblici è uno dei temi affrontati. Si tratta di accertare se nel settore considerato si sono ottenuti alcuni dei vantaggi attesi, analizzando in particolare gli effetti della legislazione sull'offerta e sulla domanda, la penetrazione delle importazioni, l'evoluzione dei prezzi e le stime dei risparmi realizzati. I risultati dello studio indicano che gli appalti pubblici registrano in tutt'Europa un'evoluzione significativa, benché la politica comunitaria in materia di appalti pubblici non abbia ancora dato tutti i suoi frutti, segnatamente a causa del mancato recepimento delle direttive da parte degli Stati membri.

2.7 L'effetto più tangibile delle direttive è senz'alcun dubbio quello di assicurare una migliore trasparenza delle procedure di aggiudicazione. Il numero dei bandi di gara pubblicati nel supplemento della Gazzetta Ufficiale (e nella sua versione elettronica, Tenders Electronic Daily) ha continuato ad aumentare. Il totale dei bandi di gara pubblicati è passato da 12.000 nel 1987 a 95.000 nel 1995. Le proiezioni per i prossimi due anni indicano altri aumenti che dovrebbero portare il numero annuale di bandi a 200.000. Questi dati sono di per sé un utile indicatore degli effetti delle direttive sugli appalti pubblici in termini di trasparenza delle procedure di aggiudicazione degli stessi. Inoltre, un'indagine condotta su 1600 fornitori ha evidenziato tassi elevati di risposta alle nuove opportunità presentatesi (90% per gli appalti locali e 70% per gli appalti aggiudicati al di là delle frontiere nazionali). Nondimeno, occorre aggiungere che, tra i circa 110.000 enti ed amministrazioni aggiudicatrici soggetti alle direttive sugli appalti pubblici, circa l'85%, soprattutto a livello delle autorità locali, non si conformerebbe alle regole previste da dette direttive in tema di pubblicità e di trasparenza.

2.8 Le imprese che forniscono attrezzature destinate ai trasporti, alle telecomunicazioni, al settore dell'elettricità e ai servizi sanitari - che vantano tutti grossi clienti nel settore pubblico - hanno realizzato trasformazioni strutturali dovute a vari fattori tra i quali, è legittimo supporre, che figurino le norme comunitarie relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici. Si è assistito alla costituzione di imprese comuni ed a fusioni, operazioni, queste, che permettono di svolgere in comune attività di ricerca e di sviluppo. Il risultato globale è senz'alcun dubbio un'industria europea più efficiente, posta in condizioni migliori per trarre vantaggio dalle economie di scala rese possibili dal mercato interno e più preparata a sostenere la concorrenza mondiale.

2.9 Malgrado alcuni segnali incoraggianti, sussiste tuttavia un grave problema di inosservanza delle norme dovuto al mancato recepimento delle direttive da parte degli Stati membri. A tale riguardo, giova rammentare come solo 3 Stati membri abbiano provveduto ad un recepimento completo di tutte le direttive esistenti in materia. Vale la pena segnalare che la Commissione ha avviato 39 procedure per inadempimento nei confronti degli Stati membri in causa per il mancato recepimento delle direttive. Trattasi di un problema connesso ai mezzi atti ad assicurare un miglior rispetto della legislazione comunitaria, problema che sarà affrontato nel capitolo successivo.

2.10 Inoltre, sembra che in un certo numero di settori, gli enti e le amministrazioni aggiudicatrici non avvertano i benefici che giustificano gli sforzi richiesti per adempiere agli obblighi imposti dalle direttive e rilevino una certa riluttanza nei fornitori potenziali (in particolare di altri Stati membri) a partecipare alle loro gare d'appalto. Ciò indica forse che

---

<sup>6</sup> Vedasi nota n° 1, p. 6.

gli operatori economici impiegano un certo tempo ad adeguare il loro comportamento per tener conto delle nuove norme e sfruttare in tal modo i nuovi sbocchi offerti. È quindi possibile che alcuni operatori economici abbiano reagito alle minacce concorrenziali di cui hanno constatato o percepito l'esistenza difendendosi anziché cercando, con una strategia di sviluppo, d'introdursi in altri Stati membri e ivi conquistarsi una quota di mercato.

2.11 Infine, la parte importata degli acquisti pubblici in Europa è rimasta modesta, passando dall'1,4% nel 1987 al 3% nel 1995 per le transazioni transfrontaliere dirette e dal 4% al 7% per gli acquisti realizzati tramite importatori o filiali locali.

### III. Quesiti

1. Siete in possesso di altri dati economici, utili alla valutazione dell'impatto delle direttive e della loro incidenza sull'occupazione?
2. Per quale motivo gli operatori economici esitano a presentare offerte negli appalti lanciati in altri Stati membri?

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

Una disciplina normativa per gli appalti pubblici è stata messa in opera. La Commissione riconosce la necessità che essa rimanga stabile per un certo periodo e non prevede pertanto di modificarne la struttura fondamentale. Ovviamente essa non rinuncia al proprio diritto d'iniziativa ed è disposta ad adottare o a proporre le misure più adeguate, qualora ciò dovesse risultare necessario.

La Commissione sottolinea la necessità di adoperarsi maggiormente per quanto riguarda sia il recepimento che l'applicazione della disciplina giuridica comunitaria affinché tutti gli operatori dell'Unione possano partecipare agli appalti pubblici in condizioni di parità.

Nell'espletamento della propria funzione di controllo dell'applicazione del diritto comunitario, la Commissione ha rilevato vari problemi tanto di recepimento delle direttive che d'applicazione delle norme da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori. Si tratta dei primi elementi da inserire nel contesto dell'esame specifico dell'applicazione delle norme in vigore cui essa è tenuta conformemente agli obblighi previsti dalle direttive.

Per garantire la corretta applicazione del diritto degli appalti pubblici, è necessario che i mezzi di ricorso siano rapidi ed efficaci sia a livello comunitario che nazionale. Le modalità con cui i ricorsi vengono esperiti non sempre soddisfano tali condizioni. Ora che le direttive "Ricorsi" sono in vigore, i problemi dovrebbero essere risolti per la maggior parte a livello nazionale.

Figurano parimenti tra le questioni fondamentali da trattare, quella di incoraggiare la prassi dell'attestazione e quella di rendere più accessibile la procedura di conciliazione.

#### I. Introduzione

3.1 Una disciplina normativa per gli appalti pubblici a livello dell'Unione (vedasi allegato I) è stata posta in essere. Allo stato attuale, la Commissione riconosce la necessità che tale disciplina, benché non abbia ancora potuto produrre tutti i suoi effetti, rimanga per un certo periodo stabile. Tale stabilità dovrebbe lasciare a tutti gli attori interessati il tempo necessario per adeguarsi alle nuove norme e prassi in materia di appalti pubblici. Per questo, pur non rinunciando al proprio diritto d'iniziativa, la Commissione non prevede modifiche fondamentali del regime vigente e conferma la propria volontà di proseguire la sua azione in questo settore basandosi sui principi già stabiliti per quanto attiene al metodo scelto e al contenuto della regolamentazione. Beninteso, se dovessero registrarsi dei problemi in particolari settori o se dovessero evidenziarsi lacune nel regime vigente, la Commissione non esiterebbe ad adottare i provvedimenti più adeguati per fare in modo che gli acquirenti europei continuino a beneficiare di un'offerta aperta e competitiva ed i fornitori di un autentico accesso agli appalti pubblici, intensificando così la loro competitività. Nel settore delle telecomunicazioni, così come negli altri settori cosiddetti "speciali", una liberalizzazione è in corso. Quanto all'applicazione delle direttive sugli appalti pubblici, la Commissione verificherà se tale liberalizzazione conduce

all'instaurazione di condizioni di effettiva concorrenza nel settore considerato. In tale ipotesi, essa valuterà i mezzi più appropriati per far fronte a tale situazione. Occorre inoltre rilevare che la maggior parte delle direttive obbliga la Commissione ad un riesame dell'applicazione della legislazione, riesame dettagliato cui la stessa dovrà prossimamente procedere. Il dibattito suscitato dal presente Libro verde dovrebbe fornire elementi utili a tal fine.

3.2 Le direttive comunitarie devono essere recepite nel diritto nazionale. Occorre evitare che la loro applicazione - da parte delle amministrazioni nazionali, regionali o locali ovvero da parte degli enti aggiudicatori nei settori speciali - comprometta l'obiettivo globale consistente nell'applicare a tutti, in tutta l'Unione, le stesse regole in materia di appalti pubblici. L'idea che le regole del gioco non siano uguali per tutti può costituire infatti un potente freno alla liberalizzazione degli appalti pubblici.

## II. Obbligo di recepire le direttive nell'ordinamento giuridico nazionale

3.3 Le direttive costituiscono lo strumento principe del nostro sistema di appalti pubblici: esse consentono di migliorare l'efficienza economica e il buon funzionamento del mercato interno. La Commissione pubblica regolarmente delle relazioni sullo stato d'avanzamento dell'attuazione della normativa sul Mercato interno e le esamina con gli Stati membri, anche a livello ministeriale. A più riprese la Commissione ha manifestato la sua preoccupazione in merito al livello ancora insufficiente di recepimento delle direttive sugli appalti pubblici ( cfr. tabella 1). Gli appalti pubblici costituiscono infatti uno dei settori del Mercato interno in cui si riscontrano le maggiori difficoltà quanto alla comunicazione degli atti e alla qualità del recepimento. La direttiva "Servizi" e le direttive rielaborate "Forniture" e "Settori speciali" sono quelle che sollevano le maggiori difficoltà.

3.4 Sebbene la maggior parte delle disposizioni delle direttive abbia un effetto diretto sul piano giuridico, il mancato e/o l'inesatto recepimento delle stesse impediscono ai cittadini e alle imprese comunitarie di beneficiare pienamente, come dovrebbero, della realizzazione del Mercato interno nel settore degli appalti pubblici. Si possono infatti constatare notevoli disparità fra, da un lato, la quota relativa nel prodotto nazionale lordo della Comunità di alcuni degli Stati membri che non hanno correttamente recepito le direttive e, dall'altro, il numero di bandi pubblicati sul totale dei bandi nella Comunità. In altri termini, negli Stati membri di cui trattasi, il numero di bandi pubblicati è modesto rispetto alla loro importanza economica. Di conseguenza la Commissione invita ancora una volta gli Stati membri a vigilare affinché la normativa sugli appalti pubblici sia in primo luogo recepita. Di fatto la mancanza di misure di recepimento può costituire, per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori, un "alibi" sin troppo comodo per sfuggire all'applicazione delle norme vigenti.

3.5 Inoltre gli Stati membri devono prestare la massima attenzione ad una formulazione delle disposizioni nazionali in modo tale che la qualità del recepimento sia sufficientemente elevata da garantire la piena realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla legislazione comunitaria. Un recepimento poco corretto può, infatti, sia attenuare i diritti che discendono dalle direttive a favore degli operatori, sia porre gli organismi preposti ad applicare le norme in una situazione di conflitto fra la legislazione comunitaria e quella nazionale inducendoli, di conseguenza, ad applicare in modo non corretto la vigente regolamentazione comunitaria. Tale situazione è altrettanto grave quanto il mancato

recepimento perché in pratica l'effetto è equivalente. Occorre quindi che, indipendentemente dal metodo di recepimento delle disposizioni delle direttive negli ordinamenti giuridici nazionali, gli Stati membri si adoperino per eliminare ogni incompatibilità fra le norme nazionali preesistenti ed i principi e le disposizioni comunitarie, in modo tale da garantire una corretta interpretazione ed applicazione delle stesse da parte degli operatori. A sua volta la Commissione invita gli Stati membri a provvedere affinché, nella misura del possibile, i contesti normativi nazionali in cui si inseriscono le direttive siano resi più chiari, ad esempio limitando i rinvii ad altri testi normativi e cercando di incorporare in un unico testo tutte le disposizioni pertinenti in materia. In questo modo l'applicazione delle norme da parte degli organismi acquirenti e l'accesso agli appalti per gli operatori interessati sarebbero facilitati.

3.6 La Commissione è consapevole della complessità dei testi comunitari. Tale complessità è forse all'origine di talune difficoltà di recepimento e, soprattutto, d'applicazione, ma essa è una conseguenza diretta del fatto che le questioni da risolvere per conseguire gli obiettivi perseguiti sono altrettanto complesse. La Commissione è disposta ad offrire agli Stati membri che lo chiedono tutta l'assistenza necessaria per agevolare la comprensione e la semplificazione dei testi esistenti nell'ambito del recepimento delle direttive.

3.7 In ogni modo, secondo alcune informazioni a disposizione della Commissione, l'adozione dei testi di recepimento, seppur preparati per tempo, viene rinviata senza motivo apparente. In altri casi si osserva un rifiuto di recepire talune disposizioni del diritto comunitario. La Commissione si interroga sulle relative giustificazioni e, in ogni caso, manifesta il suo interesse a conoscere tutti gli altri eventuali motivi all'origine delle difficoltà incontrate.

3.8 La Corte di giustizia delle Comunità europee si è pronunciata in varie cause concernenti la tutela dei diritti dei privati cittadini nel quadro del diritto comunitario, quando gli Stati membri vengono meno ai loro obblighi, in particolare in materia di recepimento delle direttive. Nella sentenza Francovich<sup>7</sup>, la Corte ha stabilito il principio secondo il quale gli Stati membri sono responsabili dei danni subiti dai singoli a causa del mancato recepimento di una direttiva le cui disposizioni possono essere invocate dai singoli, pur non avendo quest'ultime necessariamente un'efficacia diretta. Nella sentenza Brasserie du Pêcheur-Factortame<sup>8</sup>, la Corte è andata ancora oltre riconoscendo che in talune condizioni la responsabilità dello Stato può essere riconosciuta per i danni causati da ogni violazione del diritto comunitario, quale che sia l'organismo pubblico il cui atto o la cui omissione sia all'origine dell'inadempimento. E' quindi probabile che i singoli invochino tale giurisprudenza di fronte ai giudici nazionali per ottenere una riparazione dei danni subiti, compreso il lucro cessante, e beneficiare di conseguenza di una tutela effettiva dei loro diritti.

<sup>7</sup> Sentenza del 19.11.91, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Racc. 1991 - I, 5403.

<sup>8</sup> 8 Sentenza del 5.3.96, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Racc. 1996-I, 1029. Vedasi anche la sentenza British Telecom del 26.3.96, causa C-392/93, Racc. 1996- I, 1631.

### III. Obbligo di applicare correttamente il diritto degli appalti pubblici

3.9 Se è indispensabile che la disciplina normativa sia correttamente messa in opera mediante un fedele recepimento delle direttive, è altrettanto fondamentale che l'applicazione che ne viene fatta dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori sia corretta.

3.10 Nell'adempiere al suo compito di custode del rispetto del diritto comunitario, in applicazione dell'articolo 155 del Trattato CE, la Commissione ha individuato alcuni casi che evidenziano difficoltà d'applicazione delle norme da parte degli organismi acquirenti. Senza pretendere di essere esaurienti, le parti che seguono presentano, raggruppandoli, alcuni casi esemplificativi dei problemi causati dalla non corretta applicazione del diritto comunitario.

#### A Problemi di non corretta applicazione delle direttive

##### a) Definizioni contenute nelle direttive

3.11 Un primo tipo di problemi riscontrati riguarda la corretta interpretazione della portata delle varie nozioni che figurano nelle direttive. Ad esempio, la Corte di giustizia è intervenuta per definire in modo più compiuto il concetto di "amministrazione aggiudicatrice" contenuto nelle direttive (sentenza Beentjes<sup>9</sup>), affermando la necessità di darne un'interpretazione funzionale. Inoltre, la pratica ha dimostrato che è difficile delimitare la nozione di "ente aggiudicatore" ai sensi della direttiva sui settori speciali, in quanto la stessa fa riferimento sia alla natura soggettiva degli enti che all'attività da questi svolta in uno dei settori speciali. La direttiva prevede, infatti, tutta una serie di casi particolari nei quali gli organismi acquirenti, pur potendo essere ricompresi nella nozione di enti aggiudicatori, non sono tuttavia soggetti alle regole di tale direttiva.

3.12 Parimenti, in vari casi, non è stato facile circoscrivere la nozione di "appalto pubblico". Nelle direttive essa è infatti definita con termini aventi una portata piuttosto ampia, in modo da assoggettare al regime comunitario ogni sorta di contratto, concluso per iscritto e a titolo oneroso, fra un'amministrazione aggiudicatrice ed un imprenditore. Malgrado ciò, alcune amministrazioni aggiudicatrici hanno tentato di eludere le procedure previste dalle direttive.

3.13 Analoghe considerazioni valgono anche per altre nozioni contenute nelle direttive, in particolare per la nozione di "opera", alcuni elementi d'interpretazione della quale si trovano nel testo legislativo, ma, in casi specifici, sembrano suscettibili di interpretazioni diverse. Per altre nozioni, quali quelle di "fornitura" e di "servizi", la Commissione rileva che, avvalendosi della loro indeterminatezza, vari organismi acquirenti tentano di eludere le norme delle direttive scindendo artificialmente appalti che pur costituiscono un insieme.

3.14 La natura in certo qual modo generica di tali nozioni deriva necessariamente dal fatto che esse devono applicarsi in situazioni ed ordinamenti giuridici nazionali molto diversi. Il legislatore comunitario ha dovuto compiere uno sforzo per tener conto di tale eterogeneità. Occorre quindi interpretare tali nozioni restando fedeli all'intento del legislatore e cercando di conseguire gli obiettivi dallo stesso stabiliti.

<sup>9</sup> Sentenza del 20.9.88, causa 31/87, Racc. 1987, 4635.

b) Ricorso eccessivo alla procedura negoziata

3.15 Un secondo tipo di problemi riguarda la scelta della procedura di aggiudicazione e, segnatamente, il ricorso alla procedura negoziata. Nelle direttive relative ai settori classici, la procedura negoziata, in particolare quella senza la previa pubblicazione del bando, è una procedura eccezionale, la cui utilizzazione è possibile unicamente nei casi tassativamente elencati. La Corte di giustizia ha precisato (sentenza Commissione contro Italia<sup>10</sup>) che le disposizioni che disciplinano la procedura negoziata devono essere interpretate in modo restrittivo e che incombe a chi intende avvalersene l'onere di provare che le circostanze eccezionali giustificatrici della deroga esistono effettivamente. Ora, numerose procedure per inadempimento avviate dalla Commissione così come varie sentenze pronunciate dalla Corte, dimostrano che le amministrazioni aggiudicatrici si sono avvalse di tali procedure ben al di là dei limiti tassativi esistenti, segnatamente invocando motivi imperativi d'urgenza inesistenti ovvero ad esse imputabili, oppure argomenti non fondati sull'esistenza di un solo imprenditore in grado di eseguire gli appalti in questione.

3.16 Nei casi in cui è ammessa, la procedura negoziata sembra condurre ad un risultato economicamente più soddisfacente dell'asta tradizionale, rivelandosi quindi un mezzo razionale per diminuire i costi dell'acquirente pubblico, pur realizzando gli obiettivi perseguiti. È tuttavia vero che la procedura negoziata è meno adeguata al conseguimento dell'obiettivo della trasparenza degli appalti.

c) Qualità insufficiente dei bandi e degli avvisi

3.17 Un terzo tipo di problemi riguarda la pubblicità degli appalti pubblici. In numerosi bandi di gara pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee non figurano alcune informazioni richieste dai modelli di bando contenuti nelle direttive. Inoltre, controlli incrociati dei bandi pubblicati hanno consentito di evidenziare la frequente inosservanza dell'obbligo di pubblicare gli avvisi di pre-informazione e quelli di aggiudicazione.

3.18 Eppure la trasparenza comporta bandi di gara completi ed è necessaria per liberalizzare gli appalti pubblici. L'assenza di pubblicità rende impossibile ogni concorrenza effettiva ed i vantaggi che ne derivano. Ogni categoria di avviso prevista dalle direttive risponde ad una logica ben precisa. Gli avvisi di pre-informazione (o quelli indicativi periodici della direttiva "Settori speciali") sono destinati a far conoscere alle imprese, in particolare alle PMI, abbastanza per tempo, i bisogni degli organismi acquirenti in modo che le stesse si possano organizzare di conseguenza per presentare offerte qualitativamente migliori. I bandi di gara propriamente detti devono fornire tutti i dati necessari agli operatori economici affinché questi possano decidere se e come partecipare ad un determinato appalto. Gli avvisi di aggiudicazione, da un lato, permettono alle imprese che hanno partecipato ad una procedura di verificare se i loro diritti sono stati rispettati e, dall'altro, forniscono informazioni utili per analizzare le tendenze del mercato nei vari settori.

<sup>10</sup> Sentenza del 10.3.87, causa 199/85, Racc. 1987, 1039.

d) Ricorso eccessivo alla procedura accelerata e previsione di termini di partecipazione troppo brevi

3.19 Un quarto tipo di difficoltà riguarda l'utilizzazione di termini abbreviati attraverso l'applicazione della procedura accelerata. L'esame dei bandi pubblicati nel supplemento S della Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee ai sensi della direttiva 92/50/CEE indica che un'elevata percentuale degli appalti oggetto dei bandi è aggiudicata con procedura accelerata e quindi i termini di ricezione per le domande di partecipazione e per le offerte vengono notevolmente ridotti. Essendo infatti questi rispettivamente di 15 giorni e di 10 giorni minimo, risulta molto difficile alle imprese degli altri Stati membri partecipare a tali procedure. Le direttive relative ai settori classici, a differenza di quelle per i settori speciali, non permettono, nel quadro delle procedure ristrette e negoziate, di abbreviare i termini, salvo che l'urgenza renda impraticabili i termini normali. Ciò significa, quindi, che la procedura accelerata ha carattere eccezionale. Alla luce di quanto sopra rilevato, la stessa non sembra essere considerata tale dalle amministrazioni aggiudicatrici.

3.20 Un problema analogo, ma ancora più grave, si presenta nei casi, abbastanza numerosi, in cui gli organismi acquirenti fissano dei termini di partecipazione inferiori a quelli minimi previsti dalle direttive. È chiaro che siffatto comportamento, in contrasto con il quadro normativo in vigore, limita sensibilmente o addirittura impedisce totalmente una vera concorrenza tra tutti i fornitori interessati.

e) Criteri di selezione e di aggiudicazione

3.21 Un quinto tipo di problemi riguarda i criteri utilizzati dalle amministrazioni aggiudicatrici per verificare l'idoneità dei candidati nelle procedure d'aggiudicazione (criteri di selezione), e per attribuire gli appalti (criteri di aggiudicazione).

3.22 In alcuni casi la Commissione ha contestato, e la Corte di giustizia ha condannato, (sentenza Transporoute<sup>11</sup>) il fatto che le amministrazioni aggiudicatrici stabiliscano criteri relativi alla capacità tecnica dei candidati diversi da quelli tassativamente elencati dalle direttive. Si è inoltre constatato che in alcune procedure di aggiudicazione, l'idoneità dei candidati veniva accertata sulla base di clausole che non potevano considerarsi quali criteri di selezione.

3.23 Inoltre, pur essendosi la Corte già chiaramente pronunciata sul fatto che la fase di selezione si differenzia nettamente da quella di aggiudicazione e che, di conseguenza, le norme ed i criteri impiegati nelle due fasi non vanno confusi (sentenza Beentjes<sup>12</sup>), la pratica dimostra che molte amministrazioni aggiudicatrici continuano a prendere in considerazione, nella fase di aggiudicazione, elementi attinenti ai criteri di selezione, con la conseguenza che a volte succede che un appalto non viene attribuito all'offerta che sembra la migliore in relazione all'appalto stesso, bensì all'offerta presentata dal candidato che ha maggiore esperienza o più peso finanziario degli altri. Problemi analoghi si presentano quando gli organismi acquirenti, talvolta in base a disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario, applicano criteri di aggiudicazione fondati su elementi assolutamente estranei a quelli previsti dalle direttive e, pertanto, inaccettabili. I casi in cui i criteri di aggiudicazione si basano, senza molte precisazioni, su aspetti regionali, sociali o ambientali consentono di illustrare il problema<sup>13</sup> in causa.

<sup>11</sup> Sentenza del 10.2.82, causa 76/81, Facc. 1982, 471.

<sup>12</sup> Vedasi nota 1.

<sup>13</sup> Tali questioni sono esaminate successivamente nel capitolo 5.



**B**     Problematiche connesse a situazioni che non rientrano nel campo d'applicazione delle direttive

3.24 Il diritto degli appalti pubblici si fonda su un insieme di norme e di principi tra cui figurano in primo luogo quelli di non discriminazione, di parità di trattamento, di trasparenza e di mutuo riconoscimento. Le direttive, come sottolineato dalla Corte di giustizia (sentenza Commissione contro Italia<sup>14</sup>), intendono dare efficacia pratica a tali principi ma va da sé che, considerata la loro natura, tali principi si applicano in tutte le situazioni che si riferiscono agli appalti pubblici e a contratti simili, in particolare a quelle che non sono disciplinate dalle direttive. Si citano qui di seguito, a titolo d'esempio, alcune situazioni particolarmente significative.

a)     Concessioni o contratti analoghi

3.25 Per la realizzazione e/o la gestione di grandi infrastrutture, nonché per la fornitura di alcuni servizi, gli enti aggiudicatori e le amministrazioni aggiudicatrici ricorrono sempre più spesso a strumenti giuridici quali le concessioni o contratti analoghi, oppure ad altre modalità di concessione di diritti speciali od esclusivi. Il ricorso a tali strumenti, se in molti casi è dovuto ai vincoli di bilancio cui sono soggette le amministrazioni aggiudicatrici, risponde anche all'intento di queste ultime di assicurare una gestione migliore dei servizi stessi. Ne sono un esempio numerosi progetti relativi alle reti transeuropee<sup>15</sup>. In ogni caso, parecchi reclami pervenuti alla Commissione riguardano concessioni, contratti analoghi ovvero altri meccanismi di concessione di diritti speciali od esclusivi.

3.26 Le amministrazioni aggiudicatrici sembrano ritenere che il diritto comunitario non sia applicabile alla conclusione di questo tipo di contratti o alla concessione di tali diritti e pertanto, in molti casi, le stesse non applicano le disposizioni atte a garantire la trasparenza e l'apertura alla concorrenza. In realtà, in tali circostanze, le amministrazioni aggiudicatrici devono rispettare le disposizioni del trattato CE, in particolare le norme sulla libera circolazione dei beni e dei servizi, nonché i principi fondamentali di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e mutuo riconoscimento. Inoltre, in virtù della direttiva "Lavori", gli Stati membri devono anche attenersi alle norme previste in tema di pubblicità qualora ricorrano alla concessione di lavori pubblici. La Commissione ritiene che l'inosservanza dei menzionati principi fondamentali del Trattato sia tanto più inaccettabile in quanto essa costituisce una turbativa per il corretto funzionamento del Mercato interno e per la liberalizzazione degli appalti (o dei diritti) in cui sono in gioco importanti interessi economici.

3.27 In un'ottica futura e in vista di intensificare ulteriormente l'apertura alla concorrenza, si potrebbero prevedere forme di gara per accordare diritti esclusivi di prestazione dei servizi pubblici attraverso un sistema di concessioni. L'introduzione di tali regole, salvaguardando la possibilità di ricorrere alla concessione di diritti esclusivi quando questi siano necessari per assicurare la migliore gestione di un servizio pubblico o di interesse economico generale, avrebbe lo scopo di facilitare l'accesso di nuovi operatori, pubblici o privati, agli appalti dei servizi e d'introdurre presso gli operatori esistenti una

<sup>14</sup> Vedasi nota 7.

<sup>15</sup> Vedasi anche il capitolo 5, punto III.

dinamica aziendale più rispondente alle richieste degli utenti. Tale approccio permetterebbe agli Stati membri di scegliere, a vantaggio dei cittadini, gli operatori di servizi pubblici più efficienti, sia sotto il profilo della redditività che della qualità. Quanto ai servizi di trasporto terrestre, la Commissione ha già illustrato questa impostazione nel Libro verde "La rete dei cittadini"<sup>16</sup>.

b) Appalti pubblici di importo inferiore alle soglie previste dalle direttive

3.28 Le procedure previste dalle direttive comunitarie sono applicabili esclusivamente agli appalti pubblici il cui importo stimato sia superiore alle soglie dalle stesse fissate. Secondo alcune amministrazioni aggiudicatrici gli appalti pubblici di importo inferiore alle soglie non sono soggetti ad alcuna disposizione comunitaria, con la conseguenza che a volte questi vengono aggiudicati senza pubblico incanto. Si tratta spesso di appalti di notevole importanza, in particolare per le piccole e medie imprese. L'aggiudicazione di questi appalti deve avvenire, come per le concessioni e contratti analoghi, nel rispetto delle disposizioni del trattato CE in materia di libera circolazione delle merci e dei servizi, nonché dei principi fondamentali di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza che ne costituiscono il corollario.

c) Modifiche delle regole in corso di procedura

3.29 Vari casi sottoposti alla Commissione illustrano la situazione in cui i comportamenti tenuti o le decisioni adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori, nell'ambito di appalti pubblici di importo superiore alle soglie delle direttive, sono contrari al diritto comunitario, anche se la regola da applicare o il divieto da rispettare non figurano esplicitamente nelle direttive. Trattasi ad esempio delle modifiche sostanziali apportate al capitolato d'onori in corso di procedura. Ad esempio, un'amministrazione aggiudicatrice aveva cambiato l'ubicazione dell'opera da realizzare nel corso della procedura d'aggiudicazione. In un altro caso aveva soppresso una parte importante dei lavori inizialmente previsti. In un altro caso ancora venivano modificate le condizioni di finanziamento. La Commissione ha sostenuto trattarsi di modifiche sostanziali che dovevano pertanto comportare l'annullamento della procedura in corso e l'avvio di una nuova, previa pubblicazione di un nuovo bando di gara. Alcuni casi hanno evidenziato un altro problema inerente al ricorso alla trattativa con uno o più candidati, nell'ambito delle procedure aperte o ristrette. La Commissione ha affermato a questo proposito che una simile trattativa deve considerarsi inammissibile in quanto contraria al principio della parità di trattamento. Va segnalato che le suddette interpretazioni fornite dalla Commissione sono confermate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>17</sup>. Per questi casi valgono le stesse considerazioni già svolte a proposito delle concessioni e degli appalti di importo inferiore alle soglie, in quanto, pur non essendo regolamentati dalle direttive, tali fattispecie sono nondimeno soggette alle norme ad ai principi generali del diritto comunitario.

<sup>16</sup> COM 95 (601) def., del 29.11.95.

<sup>17</sup> Cfr. le sentenze Commissione contro Danimarca del 22.6.93, causa C-243/89, Racc.1993-I,3385 e Commissione contro Belgio del 25.4.96, causa C-87/94, non ancora pubblicata.

## C Conclusioni preliminari

3.30 Gli esempi citati indicano come l'applicazione della disciplina giuridica comunitaria negli Stati membri manchi ancora di coerenza. Si rivela pertanto evidente la necessità di spiegare e chiarire maggiormente le norme applicabili. A tal fine la Commissione ritiene che sia giunto il momento di chiarire alcuni dei punti sopra menzionati intervenendo con comunicazioni interpretative e/o linee direttrici, senza peraltro escludere l'elaborazione di altri strumenti o nuove norme.

3.31 Questa situazione non è ovviamente soddisfacente in quanto l'obiettivo di ottenere un recepimento completo e qualitativamente accettabile delle direttive sarebbe vano se l'applicazione pratica non fosse altrettanto soddisfacente. La Commissione non intende restare passiva di fronte a questi problemi. Nel prosieguo del presente Libro verde (e più in particolare nel presente capitolo e in quello successivo), verranno presentate alcune possibilità di soluzione al fine di consentire una migliore applicazione delle norme sugli appalti pubblici. La Commissione intende conoscere se gli ambienti interessati ritengono che tali possibilità siano atte a risolvere i problemi citati ovvero se siano prospettabili altre soluzioni.

## IV. Controllo dell'applicazione del diritto degli appalti pubblici

3.32 Per far fronte ai problemi di recepimento e d'applicazione del diritto comunitario e conseguire quindi gli obiettivi perseguiti, è indispensabile che tutte le istanze interessate svolgano il loro ruolo e adottino le iniziative più adeguate innanzitutto per quanto riguarda i sistemi di vigilanza e di controllo dei comportamenti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori nonché per quanto attiene ai mezzi di intervento rapidi per ristabilire una situazione conforme al diritto comunitario. Tali sistemi e mezzi, pur esistendo già sia a livello comunitario che a livello nazionale, dovrebbero tuttavia essere potenziati.

3.33 Gli Stati membri e la Commissione europea devono assumersi le proprie responsabilità: gli uni assicurando l'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto comunitario (articolo 5 del Trattato CE), segnatamente attraverso sistemi di controllo e di sanzioni che siano efficaci ed abbiano un effetto dissuasivo; la Commissione, vigilando, in virtù dell'articolo 155 del Trattato CE, a che gli Stati membri osservino pienamente tali obblighi non solo alla lettera, ma anche nello spirito. Gli atti di esecuzione devono migliorare il rispetto delle norme e consolidare la fiducia dei fornitori nel buon funzionamento del sistema.

### A Le direttive "Ricorsi"

3.34 Le reazioni dei fornitori sono, con ogni evidenza, il modo più sicuro per assicurarsi che le amministrazioni aggiudicatrici ricorrano a procedure aperte e concorrenziali per l'aggiudicazione degli appalti. I fornitori si trovano nella posizione migliore per verificare se le norme applicabili agli appalti pubblici sono rispettate o meno e, se del caso, possono segnalare rapidamente agli organismi acquirenti le violazioni commesse. A volte le inadempienze vengono immediatamente corrette quando sono segnalate all'ente o all'amministrazione aggiudicatrice. In caso contrario ci si può avvalere degli strumenti di tutela formali, ivi compresa l'azione giurisdizionale.

3.35 Con l'introduzione delle direttive "Ricorsi", gli operatori economici possono promuovere, in ogni Stato membro, un ricorso dinanzi ad un giudice nazionale - o ad un'istanza le cui decisioni possono formare oggetto di ricorso giurisdizionale - per la violazione delle direttive da parte degli organismi acquirenti. Le direttive "Ricorsi" esigono che tali istanze abbiano il potere di adottare provvedimenti provvisori (destinati, ad esempio, a sospendere la procedura di aggiudicazione dell'appalto), di pronunciarsi sulla compatibilità delle procedure degli appalti con le norme e, se del caso, di annullare o di fare annullare le decisioni illegali, di disporre la soppressione di alcune condizioni contenute nei bandi di gara e di accordare il risarcimento dei danni. A motivo dell'ampiezza dei mezzi di cui i fornitori possono beneficiare, il ricorso a tali istanze dovrebbe essere la via più sicura per tutelare i diritti dei partecipanti agli appalti pubblici.

3.36 I fornitori devono ricevere tutte le informazioni necessarie sui diritti di cui godono a norma delle direttive "Ricorsi" riguardo alle procedure d'aggiudicazione degli appalti che si svolgono in altri Stati membri. La Commissione pubblicherà delle "guide informative" per portare a conoscenza degli operatori economici i mezzi di ricorso esperibili in caso di presunta violazione delle norme in altri Stati membri, ivi comprese le procedure esistenti, il modo di avvalersene e gli eventuali diritti accordati a riparazione dei fornitori danneggiati. Al riguardo si dovrebbero anche menzionare le possibilità offerte dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia in caso di lesione dei diritti dei singoli derivanti dalle violazioni del diritto comunitario commesse dagli Stati membri (cfr. il precedente paragrafo 3.8).

#### B Sanzioni adeguate

3.37 Un elemento essenziale della messa in opera della disciplina giuridica sugli appalti pubblici da parte delle autorità nazionali è costituito dalla previsione di sanzioni adeguate. Nella sua comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sul ruolo delle sanzioni<sup>18</sup>, la Commissione ha già indicato gli appalti pubblici come uno dei settori in cui si potrebbe instaurare un sistema di sanzioni comuni per garantire l'integrità della legislazione, in considerazione del fatto che la disparità delle sanzioni applicate nei vari Stati membri in caso di violazione del diritto comunitario, può nuocere all'efficacia di tale politica. Da parte sua, nella risoluzione del 29 giugno 1995 sulle sanzioni applicabili alle violazioni del diritto comunitario<sup>19</sup>, il Consiglio ha parimenti riconosciuto l'importanza della questione, incoraggiando la Commissione a vigilare sull'attuazione effettiva della legislazione comunitaria, anche in materia di sanzioni e ad includere, se necessario, nelle future proposte disposizioni relative alle sanzioni. Inoltre il Consiglio ha chiesto agli Stati membri di sostenere attivamente l'azione avviata dalla Comunità in questo campo.

3.38 La Commissione manifesta la propria preoccupazione riguardo al fatto che, nella pratica, l'applicazione delle direttive "Ricorsi" può variare notevolmente da uno Stato membro all'altro e, a volte, persino all'interno di uno stesso Stato membro. Essa ha parimenti soffermato la sua attenzione sulle considerevoli differenze esistenti fra gli Stati membri, in particolare per quanto concerne l'obbligo a carico dell'attore di fornire la prova dell'inadempimento per ottenere la riparazione, nonché l'importo del risarcimento danni accordato. In alcuni casi i tribunali hanno riconosciuto al vincitore del ricorso un

<sup>18</sup> COM (95) 162 def. del 3.5.95.

<sup>19</sup> GUCE n° C 188 del 22.7.95 pag. 1.

risarcimento puramente simbolico; in altri, è stato accordato al ricorrente un importo corrispondente ai costi sostenuti per la preparazione dell'offerta (tali costi possono essere elevati, ma il loro rimborso non costituisce assolutamente una riparazione integrale del danno che può rappresentare la perdita di un appalto). La Commissione invita gli Stati membri e gli altri soggetti interessati a presentare le loro osservazioni sull'efficacia dei ricorsi esistenti negli Stati membri e sull'esistenza di qualsiasi eventuale disparità in materia di sanzioni applicate. Oltre all'obbligo di prevedere in tutti i casi un indennizzo completo dei danni subiti, la Commissione sarebbe inoltre interessata ad ottenere una risposta alla questione se la concessione, a titolo di risarcimento danni, di un ammontare dissuasivo, che vada al di là del mero pregiudizio subito, sia auspicabile o meno.

## C Reclami

### a) A livello comunitario

3.39 La Commissione, nella sua qualità di custode del Trattato, istruisce i ricorsi presentati da operatori che si ritengono lesi e cerca di pervenire ad una soluzione dei problemi posti. Molti casi sono stati quindi risolti grazie all'intervento della Commissione, evitando così ricorsi in Corte di giustizia. Tuttavia, quando la Commissione si trova nelle condizioni di dover adire la Corte, l'esperienza dimostra che la procedura per inadempimento di cui all'articolo 169 del trattato CE non garantisce una soluzione rapida ed efficace. Mentre la Commissione si è impegnata ad accelerare le proprie procedure interne, le diverse tappe della procedura che culminano con una sentenza della Corte (che comprende, dapprima, l'invio di una lettera di costituzione in mora alle autorità dello Stato membro interessato e poi, un parere motivato) possono durare fino a tre anni e, a volte, di più a causa, in particolare, della difficoltà di ottenere le necessarie informazioni per tempo. Nel settore degli appalti pubblici procedure così lunghe rischiano spesso di essere inefficaci.

3.40 Così come sostenuto nel suo parere sulla conferenza intergovernativa "Rafforzare l'Unione politica e preparare l'ampliamento", la Commissione ritiene che si dovrebbero rendere più efficaci gli strumenti per assicurare l'osservanza del diritto comunitario, in particolare per quanto concerne il Mercato interno, e che si dovrebbe rafforzare il ruolo della Corte di giustizia, soprattutto in relazione all'esecuzione delle sue sentenze.

3.41 In questa prospettiva vari autori ritengono che a tal fine si potrebbero esplorare varie possibilità. Una di esse consisterebbe nell'attribuire alla Commissione poteri d'indagine più incisivi di quelli di cui essa dispone attualmente, i quali limitano in modo considerevole l'efficacia e la rapidità del suo intervento nel settore degli appalti pubblici. Il sistema fondato sul regolamento (CEE) n° 17/62 in materia di concorrenza potrebbe costituire un valido esempio di quest'approccio. Analogamente, alcuni osservatori hanno suggerito di estendere agli appalti pubblici le procedure ed i mezzi di controllo previsti nel regolamento (Euratom, CE) n° 2185/96<sup>20</sup> per la protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee. In effetti, tali disposizioni si applicano agli appalti pubblici in cui intervengono dei finanziamenti comunitari, come ad esempio, le aste condotte nel quadro delle reti trans europee (RTE), dei Fondi strutturali e di coesione o degli appalti aggiudicati con i paesi terzi (vedasi il capitolo 5).

<sup>20</sup> GUCE del 15/11/1996.

b) A livello nazionale

3.42 La Commissione non dispone delle risorse né delle informazioni necessarie per individuare e regolare ogni caso di violazione delle norme comunitarie su tutto il territorio dell'Unione. Da un punto di vista pratico, la maggior parte dei problemi incontrati dagli operatori economici dovrebbero essere regolati, a livello nazionale. E' palese tuttavia che la Commissione non esiterà ad intervenire ogniqualvolta ciò sarà necessario per garantire il rispetto del diritto comunitario degli appalti pubblici. La Commissione ribadisce altresì la sua volontà di assolvere il proprio compito di assicurare una piena attuazione della normativa comunitaria, in particolare nella soluzione dei casi in cui siano in gioco interessi economici e/o questioni giuridiche importanti.

3.43 La volontà della Commissione di porre l'accento sull'applicazione piena ed effettiva delle norme sugli appalti pubblici a livello nazionale ha già trovato eco in alcuni Stati membri. Così, ad esempio, la Svezia ha affidato il controllo delle sue amministrazioni aggiudicatrici ad un'autorità indipendente. L'esperienza sembra indicare che questa autorità non solo si occupa dei reclami, ma ha anche il merito di impedire, per il fatto stesso di esistere, che si verifichino fatti suscettibili di dare origine a dei reclami, riducendo così il potenziale carico di lavoro per i giudici nazionali e le istituzioni comunitarie. Per migliorare il controllo dell'applicazione delle norme a livello nazionale, potrebbe essere interessante estendere questa esperienza ad altri Stati membri.

3.44 Autorità di questo tipo per essere efficaci (ed essere riconosciute come tali) dovrebbero godere di una reale indipendenza ed avere il potere di costringere gli organismi acquirenti a correggere gli errori commessi in sede di applicazione delle procedure sugli appalti. Tuttavia il loro eventuale contributo non dovrebbe essere valutato, inizialmente, in termini di errori individuati quanto piuttosto in termini di miglioramenti apportati per garantire un più corretto funzionamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti. Tali autorità potrebbero svolgere un ruolo di prim'ordine per migliorare i sistemi di aggiudicazione: potrebbero fornire utili consigli agli organismi acquirenti, verificare le prassi d'aggiudicazione degli appalti sotto il profilo dell'efficacia ed avere la conferma che esiste un sistema di dichiarazioni obbligatorie che consentano agli Stati membri di fornire alla Commissione tutti i dati statistici necessari. Potrebbe anche essere utile prevedere uno scambio regolare di informazioni fra organismi analoghi. In tal modo si costituirebbe una rete amministrativa permanente fra gli Stati membri. La creazione di siffatte autorità non può nuocere all'attuale sistema di ripartizione dei poteri, si tratti di quelli della Commissione, custode del Trattato, o di quelli dei giudici nazionali incaricati, in particolare in virtù delle direttive "Ricorsi", di tutelare i diritti delle imprese. Ogni eventuale conflitto tra la Commissione e le predette autorità dovrebbe essere risolto dalla Corte di giustizia la quale, ai sensi dell'articolo 164 del trattato CE, assicura l'interpretazione uniforme e corretta applicazione del diritto comunitario.

3.45 La Commissione invita gli Stati membri a prendere in considerazione la creazione o l'individuazione di un'autorità indipendente di questo tipo. A suo avviso in alcuni casi tale funzione potrebbe essere svolta da organismi già esistenti. I compiti da svolgere potrebbero infatti figurare tra le funzioni assolve dalla Corte dei conti dello Stato membro o da un'autorità equivalente che goda di un'indipendenza effettiva ed incontestabile. La Commissione presterà una particolare attenzione alle reazioni di tutte le parti interessate in merito all'idea di designare autorità nazionali indipendenti per gli appalti pubblici. Essa invita tutti gli Stati membri interessati a mettere a punto un progetto pilota per verificare la fattibilità del sistema.

**D**     Altre modalità di composizione delle controversiea)     Attestazione

3.46    Tra le misure in grado di garantire una migliore applicazione delle norme vigenti, la Commissione ritiene che occorrerebbe utilizzare maggiormente le due procedure dell'attestazione e della conciliazione le quali, benché già previste dalla direttiva "Ricorsi" per i settori speciali, non sono state tuttavia fin'ora utilizzate.

3.47    Gli enti appaltanti che adottano la migliore prassi in materia di appalti e stabiliscono regolari procedure interne hanno maggiori possibilità di trarre il massimo vantaggio dal regime comunitario in vigore. Per questo motivo la direttiva "Ricorsi" per i settori speciali prevede la creazione di un sistema di attestazione nell'ambito del quale gli enti aggiudicatori possono fare esaminare le loro procedure di aggiudicazione degli appalti da un attestatore indipendente, incaricato di verificarne la conformità alla direttiva e l'impiego razionale del denaro pubblico. Così come avviene per i controlli finanziari, questo esame è effettuato da un organismo indipendente, qualificato e abilitato a tal fine. La direttiva "Ricorsi" applicabile ai settori classici non contiene invece disposizioni simili.

3.48    Per ottenere un attestato di "buona prassi" in materia di appalti, gli enti aggiudicatori devono dimostrare di applicare procedure che si sono rivelate, alla luce dell'esperienza, conformi alle norme comunitarie. L'ente aggiudicatore potrà così aver fiducia nella validità delle procedure da esso seguite anche se la correttezza dei comportamenti passati non costituisce una garanzia assoluta per quelli futuri. La pubblicazione dell'attestazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee potrebbe contribuire a convincere i potenziali fornitori dell'utilità di presentare un'offerta, dal momento che l'ente appaltante ha dato prova di seguire procedure di aggiudicazione aperte e competitive. Gli enti aggiudicatori che accettano le norme comunitarie ad essi prescritte e alle stesse si conformano, potrebbero così beneficiare di una gamma di fornitori più ampia e di offerte più concorrenziali, ottenendo in questo modo la migliore qualità possibile in rapporto al prezzo pagato.

3.49    Conformemente al mandato conferito dalla Commissione agli organismi europei di normalizzazione CEN e CENELEC, nel giugno 1995 è stata approvata una norma europea concernente l'attestazione<sup>21</sup>. Gli Stati membri devono ora adottare le disposizioni necessarie affinché gli attestatori siano designati e possano quindi mettersi all'opera. La Commissione tiene molto a che gli enti dei settori speciali sollecitino l'attestazione. Inoltre, considerati i vantaggi che le procedure d'attestazione comportano, la Commissione ritiene utile che tali disposizioni siano rese egualmente applicabili alle amministrazioni aggiudicatrici al di fuori dei settori speciali e auspica che si svolga un dibattito su tale questione. Analogamente, la Commissione considera prioritaria l'applicazione di un regime d'attestazione alle amministrazioni che aggiudicano appalti finanziati in parte con fondi comunitari (vedasi capitolo 5 qui di seguito).

<sup>21</sup> Norma EN 45503 : 1996, pubblicata da CEN/CENELEC il 24.1.1996.

**b) Conciliazione**

3.50 Risolvere le controversie in via non contenziosa è sempre la soluzione migliore. La direttiva "Ricorsi" per i settori speciali prevede a questo proposito una procedura di conciliazione secondo la quale i fornitori e gli enti aggiudicatori possono convenire di esaminare e regolare le controversie che intervengono tra gli stessi sull'applicazione del diritto comunitario ricorrendo a dei conciliatori indipendenti. In tre anni di esistenza, tuttavia, tale procedura non è mai stata utilizzata. Ciò può spiegarsi in parte a causa della mancanza di informazioni tra i fornitori e gli enti aggiudicatori circa le modalità di funzionamento di tale procedura. La Commissione auspica che si svolga un dibattito fra gli Stati membri, i conciliatori professionali, gli enti aggiudicatori e le imprese sui miglioramenti da apportare alla procedura di conciliazione e sul modo di renderla più accessibile ed operativa.

**V. Quesiti**

1. Avete dati o commenti sull'efficacia del recepimento delle direttive da parte degli Stati membri? Quali sono a vostro avviso i motivi all'origine delle difficoltà di recepimento incontrate dagli Stati membri?
2. Siete d'accordo sulle tipologie di difficoltà di applicazione della legislazione comunitaria indicate nel presente Libro verde? Conoscete altri tipi di applicazione non conforme? Ritenete che all'origine dei problemi incontrati vi siano motivi diversi da quelli indicati nel testo?
3. Quali sono, a vostro giudizio, i punti sui quali sarebbero utili comunicazioni interpretative o linee direttrici per spiegare e chiarire maggiormente le norme applicabili?
4. Qual è il grado di efficacia dei mezzi di ricorso esistenti negli Stati membri? Vi consta che esistano divergenze nell'applicazione dei mezzi di ricorso e delle sanzioni all'interno di uno stesso Stato membro e da uno Stato membro all'altro, tali da compromettere il buon funzionamento del mercato interno in questo settore? In caso affermativo, occorre adottare dei provvedimenti?
5. Potrebbe essere utile prevedere un risarcimento danni che vada oltre il mero pregiudizio subito?
6. Ritenete che per svolgere con maggiore efficacia e rapidità la sua funzione di controllo del rispetto del diritto comunitario la Commissione debba disporre di poteri d'indagine più incisivi di quelli di cui dispone attualmente, come ad esempio quelli previsti dal regolamento 17/62 in materia di concorrenza?