

Appalti pubblici: la Commissione agisce contro Irlanda, Italia e Germania e chiude i procedimenti per infrazione nei confronti di Grecia e Lussemburgo

La Commissione europea ha deciso di deferire l'Irlanda alla Corte europea di giustizia per aver rinnovato senza gara gli accordi contrattuali in vigore per la fornitura di servizi d'ambulanza al consiglio municipale di Dublino. La Commissione ha parimenti deciso di richiedere formalmente all'Italia di modificare la sua legge quadro sugli appalti pubblici al fine di garantirne la rispondenza alle regole comunitarie in materia e di correggere le infrazioni a dette regole commesse nell'aggiudicazione di contratti per costruire e gestire reti per la distribuzione del gas in Puglia. Le richieste della Commissione assumeranno la forma di pareri motivati, la seconda fase del procedimento per infrazione di cui all'articolo 226 del trattato CE. In assenza di una risposta soddisfacente a tali "pareri motivati" la Commissione può deferire l'Italia alla Corte europea di giustizia. La Commissione ha altresì deciso di chiedere alla Germania di applicare pienamente una esistente sentenza della Corte europea di giustizia che le impone di rimediare ad infrazioni alle direttive sugli appalti pubblici commesse nell'aggiudicazione di contratti a lungo termine per l'eliminazione dei rifiuti a Braunschweig e per la raccolta delle acque usate a Bockhorn. La Commissione ha chiuso un procedimento per infrazione contro la Grecia poiché tale paese ha modificato una legge che effettivamente impediva di presentare offerte per appalti di opere pubbliche a società dell'Unione che avessero in precedenza lavorato soprattutto al di fuori dell'Unione. Essa ha inoltre chiuso il procedimento che aveva iniziato nei confronti del Lussemburgo poiché tale paese ha allineato al diritto comunitario le sue norme nazionali relative alle procedure con cui le imprese che si son viste rifiutare un'offerta relativa a contratti pubblici possono impugnare tale decisione.

La disciplina comunitaria degli appalti pubblici mira a garantire che tutte le imprese europee abbiano un'equa possibilità di presentare offerte per contratti pubblici. I processi d'appalto aperti e trasparenti prescritti dalla legislazione europea significano più concorrenza, salvaguardie più rigorose contro la corruzione nonché migliori servizi ed economie per i contribuenti.

Irlanda - prestazione di servizi d'ambulanza

L'Irlanda non si è uniformata ad un parere motivato inviatole in merito al rinnovo senza gara del contratto nell'ambito del quale il consiglio municipale di Dublino (subentrando in questo ruolo alla brigata dei pompieri della corporazione di Dublino) fornisce servizi d'ambulanza per i casi urgenti all'autorità sanitaria della regione orientale (vedere [IP/03/266](#)). La Commissione deferirà adesso tale caso alla Corte europea di giustizia.

Il caso non rientra specificamente nel campo d'applicazione delle particolareggiate prescrizioni procedurali che disciplinano la pubblicità e l'aggiudicazione dei contratti stabilite dalla direttiva 92/50/CEE sugli appalti pubblici di servizi. Esso rientra tuttavia nel campo d'applicazione delle disposizioni d'indole generale di tale direttiva oltre che di obblighi generali del diritto comunitario quali la non discriminazione, la parità di trattamento e la trasparenza ed infine dei principi stabiliti dal trattato in tema di libera circolazione dei servizi.

La Commissione ritiene pertanto che, conformemente a tali obblighi, le autorità irlandesi dovrebbero aver assicurato ai potenziali offerenti un grado di pubblicità necessario e sufficiente ad garantire la concorrenza.

Italia - legge quadro in tema di lavori pubblici

La Commissione ha deciso di formulare, nei confronti dell'Italia, un parere motivato riguardante alcune disposizioni della legge quadro in tema di lavori pubblici n. 109/94, quale modificata da ultimo dalla legge n. 166/2002.

La Commissione richiede all'Italia di modificare tale legge quadro per renderla conforme alle direttive europee, in modo tale di aprire gli appalti pubblici in questione alla concorrenza intracomunitaria. In particolare l'iniziativa della Commissione mira a:

- far modificare l'attuale, eccessivo ambito di applicazione della legge quadro, la cui conseguenza è che taluni appalti che dovrebbero ricadere nell'ambito di applicazione delle direttive comunitarie "forniture" e "servizi" le cui soglie d'applicazione sono di gran lunga inferiori a quelle previste dalla direttiva "lavori", sono invece considerati in diritto nazionale come appalti di lavori e perciò esclusi dalle prescrizioni di pubblicazione comunitaria;
- imporre l'applicazione delle regole di messa in concorrenza previste dalle direttive comunitarie ovvero, laddove queste non siano applicabili, il rispetto dell'obbligo di pubblicità adeguata che deriva dal principio generale di trasparenza. In particolare, ciò riguarda, da un lato, gli appalti sotto-soglia relativi ai lavori remunerati tramite la deduzione degli oneri di urbanizzazione, ai servizi di ingegneria, d'architettura e di validazione dei progetti; dall'altro, tutti gli appalti relativi ai servizi di direzione dei lavori e al collaudo ;
- evitare che norme nazionali, quali quelle relative al diritto di prelazione del promotore nell'ambito delle procedure di finanza di progetto, possano determinare una discriminazione dei prestatori non nazionali quando questi presentano candidatura per l'attribuzione di una concessione di lavori pubblici.

Italia - distribuzione del gas in Puglia

La Commissione ha parimenti deciso d'inviare alle autorità italiane un parere motivato relativo alle modalità con cui sono state aggiudicate le concessioni per la costruzione e la gestione delle reti di distribuzione del gas dagli otto comuni che costituiscono i bacini detti "Puglia 25" e "Puglia 29" (tra cui figurano i comuni di San Giovanni Rotondo, di San Nicandro Garganico e di San Marco in Lamis).

Dal 1991 in poi gli otto comuni di cui sopra hanno attribuito le concessioni per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture suddette ad un'unica impresa mediante trattativa privata, senza alcuna messa in concorrenza preventiva a livello comunitario.

La direttiva sugli appalti pubblici di lavori (93/37/CEE) dispone che le amministrazioni aggiudicatrici che desiderano ricorrere alla concessione di lavori pubblici (il cui valore sia pari o superiore a 5 milioni di €) sono tenute a rendere nota la loro intenzione per mezzo di un bando da pubblicare nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea; le stesse regole valevano nel quadro della precedente direttiva 89/440/CEE. La Commissione ritiene che, poiché le direttive anzidette non prevedono deroghe per l'attribuzione mediante trattativa privata di concessioni di lavori pubblici, le concessioni in questione avrebbero dovuto essere affidate in esito ad una procedura concorrenziale.

Germania - eliminazione dei rifiuti e raccolta delle acque usate in Bassa Sassonia

Il 10 aprile 2003 la Corte europea di giustizia s'è pronunciata nelle cause riunite C-20/01 e C-28/01 statuendo che la Repubblica federale di Germania aveva mancato di adempiere agli obblighi che le incombevano in forza della direttiva 92/50/CEE in due casi di appalto di servizi da parte delle autorità locali dello Stato tedesco della Bassa Sassonia. Nel 1996 il comune di **Braunschweig** ha attribuito un contratto per **l'eliminazione dei rifiuti** mediante procedura negoziata, senza pubblicare preventivamente alcun bando. Nel 1998 il comune di **Bockhorn** parimenti ha ommesso di pubblicare un invito a presentare offerte per l'aggiudicazione del contratto relativo alla **raccolta delle sue acque usate**. I contratti sono stati firmati per un minimo di trent'anni.

La Commissione ha richiesto al governo tedesco di fornire informazioni sui provvedimenti da esso presi per uniformarsi alla sentenza della Corte. Nella sua risposta tuttavia il governo tedesco s'è limitato a ripetere le argomentazioni addotte in precedenza, vale a dire che aveva sempre riconosciuto le violazioni e aveva preso tutti i provvedimenti del caso per evitare che si ripetessero in futuro.

La Corte ha stabilito nella sua sentenza che la violazione del diritto sugli appalti permane per tutto il periodo di esecuzione dei contratti aggiudicati in violazione della direttiva. Poiché i contratti attuali saranno in vigore per decenni la Commissione ritiene che non sia sufficiente evitare violazioni future, ma occorrono provvedimenti per porre fine alle infrazioni in atto. La Commissione ha di conseguenza deciso d'inviare una lettera di costituzione in mora. Qualora le autorità tedesche continuino a non uniformarsi alla sentenza la Commissione può richiedere alla Corte d'imporre un'ammenda giornaliera.

Grecia - appalti pubblici di opere

Una disposizione del decreto del presidente della repubblica 334/2000 (GU 279/21.12.2000) disponeva una restrizione alla partecipazione d'impresa edilizie a procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici: in assenza di registri nazionali ufficiali degli imprenditori effettivamente il testo autorizzava unicamente l'esibizione di riferimenti riguardanti la costruzione di opere analoghe nel paese d'origine dell'impresa e in altri Stati membri dell'UE o del SEE.

La Commissione ha ritenuto che questa disposizione configurasse una violazione della direttiva 93/37/CEE poiché stabiliva senza giustificazione tecnica una discriminazione a detrimento degli offerenti che abbiano costruito opere al di fuori del territorio dell'UE e del SEE, i quali si trovavano per questo motivo immediatamente eliminati dalle procedure d'aggiudicazione di contratti pubblici in Grecia.

In seguito all'intervento della Commissione le autorità greche hanno riconosciuto il carattere d'infrazione della disposizione contestata ed il 9.12.2002 hanno trasmesso il testo regolamentare (articolo 2 del decreto del presidente della repubblica 336/2002, pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica, volume I, n. 281 del 20.11.2002) che modifica la disposizione incriminata, offrendo d'ora in poi alle persone giuridiche o fisiche provenienti da Stati membri dell'UE o del SEE in cui non si tengono registri ufficiali degli imprenditori la possibilità di partecipare a procedure concorrenziali per la costruzione di opere analoghe a quelle che essi abbiano già realizzato, a prescindere dal luogo in cui tali opere sono state edificate.

Lussemburgo - possibilità di ricorso giudiziale

Se ed in quanto disponeva che la decisione d'aggiudicazione valesse conclusione del contratto la legislazione lussemburghese non consentiva alcun ricorso con effettive possibilità di successo contro tale decisione (che intervenisse cioè ad uno stadio in cui eventuali violazioni potessero ancora essere corrette riprendendo la procedura, vale a dire prima della firma del contratto).

In tali circostanze la Commissione ha ritenuto tali disposizioni contrarie alla direttiva 89/665/CEE quale interpretata dalla Corte di giustizia nella sentenza "Alcatel" del 28 ottobre 1999, secondo cui per quanto riguarda la decisione d'aggiudicazione gli Stati membri sono tenuti a stabilire per ogni evenienza una procedura che consenta al richiedente di ottenere l'annullamento di tale decisione. Nell'ottobre 2002 la Commissione ha pertanto inviato alle autorità lussemburghesi una lettera di costituzione in mora.

Adottando il regolamento granducale del 7 luglio 2003 le autorità lussemburghesi hanno posto termine all'infrazione. Effettivamente ormai l'articolo 90 del regolamento granducale introduce un periodo di 15 giorni tra la notifica della decisione dell'amministrazione aggiudicatrice agli offerenti scartati e la conclusione del contratto con l'aggiudicatario.