

GLI APPALTI NEL SETTORE DEI SERVIZI POSTALI E LA PROPOSTA DI DIRETTIVA COM(2011) 895 def

*Davide Siclari**

SOMMARIO: 1. L'attuale quadro normativo in materia di appalti di servizi postali. – 2. La nuova proposta di direttiva COM(2011) 895 def. – 3. *Toolbox approach* e nuovo partenariato per l'innovazione. – 4. L'utilizzo strategico degli appalti pubblici per raggiungere gli obiettivi di "Europa 2020".

1. L'attuale quadro normativo in materia di appalti di servizi postali.

Lo sviluppo della concorrenza nel mercato dei servizi postali in Europa è oggetto della regolamentazione della direttiva 2004/17/CE, che ha disciplinato gli appalti nei "settori speciali", quali appunto i servizi postali¹, intendendosi per tali, secondo l'art. 211 del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, recato dal d.lgs. n. 163 del 2006², i servizi che includono la raccolta, lo smistamento il trasporto e la distribuzione degli invii postali³.

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico dell'economia, "Sapienza" Università di Roma.

¹ A. SANDULLI, *Servizi postali*, in R. DE NICTOLIS – R. GAROFOLI – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Vol. V, *I settori speciali. L'esecuzione*, Milano, 2008, 3217 ss.; M.I. LEONARDO, *I contratti relativi ai servizi postali*, in F. SAIITA (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Padova, 2008, 1155 ss.

² Sul quale v., in particolare, il commento di G. GUIDARELLI, *Art. 211. Servizi postali*, in G. IUDICA – A. CARULLO, *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*, Padova, 2011, 1352 ss.

³ Gli "altri servizi diversi dai servizi postali", cui si applicano le norme del Codice alle condizioni di cui al comma 3 dell'art. 211, richiamati dal medesimo art. 211, comma 2, lettera c), sono i servizi forniti nei seguenti ambiti: servizi di gestione di servizi postali, quali i servizi precedenti l'invio e servizi successivi all'invio e i «mailroom management services»; servizi speciali connessi e effettuati interamente per via elettronica, quali trasmissione sicura per via elettronica di documenti codificati, servizi di gestione degli indirizzi e trasmissione della posta elettronica registrata; servizi di spedizione diversi da quelli di cui alla lettera a) quali la spedizione di invii pubblicitari, privi di indirizzo; servizi finanziari, quali definiti nella categoria 6 di cui all'allegato II A del Codice e all'articolo 19 lettera d) del Codice, compresi in particolare i vaglia postali e i trasferimenti da conti correnti postali; servizi di filatelia e servizi logistici, quali servizi che associano la consegna fisica o il deposito di merci e altre funzioni non connesse ai servizi postali.

Naturale destinatario della normativa è, nell'ordinamento italiano, Poste Italiane s.p.a.⁴, che acquista così un ruolo fondamentale nella procedura di apertura alla concorrenza nel settore dei servizi postali⁵. Infatti la direttiva 2004/17/CE relativa ai "settori speciali", tra cui quindi quello dei servizi postali, si applica ad ogni amministrazione aggiudicatrice o impresa pubblica che esercita attività in uno dei settori relativi a gas, elettricità, acqua, servizi di trasporto, servizi postali, estrazione di combustibili o messa a disposizione di porti o di aeroporti, nonché a ogni ente aggiudicatore che, non essendo un'amministrazione aggiudicatrice né un'impresa pubblica, esercita una o più delle attività suddette e opera in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi dall'autorità competente di uno Stato membro. Per impresa pubblica si deve intendere ogni impresa su cui le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare un'influenza dominante perché ne sono proprietarie, vi hanno una partecipazione finanziaria o in virtù di norme speciali.

In coerenza con la *ratio* della regolamentazione in materia, gli appalti aggiudicati nei settori considerati non sono soggetti alla direttiva quando esiste una concorrenza effettiva, potendo gli Stati membri chiedere alla Commissione di adottare una decisione che constata l'esistenza di una concorrenza effettiva in uno Stato membro e in un determinato settore sulla base di criteri quali le caratteristiche dei beni e servizi in questione, l'esistenza di alternative, i prezzi e la presenza di più concorrenti. Di sua

⁴ A. SANDULLI, *Servizi postali*, cit., 3218. Sulla società Poste italiane v. A. ROCCHIETTI MARCH, *Poste*, in *Enc. giur.*, Roma, 2002; L. MAGRONE, *Poste*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, diretto da S. Cassese, Milano, 2006. Il d.lgs. n. 261 del 1999, che ha recepito la direttiva 97/67/CE, ha stabilito per Poste un obbligo di separazione contabile. Tale obbligo discende dalla necessità di quantificare l'onere del "servizio postale universale" per evitare che la concessione di sussidi statali, previsti solo per tale servizio, possa andare a beneficio di altri servizi. Sulle diverse problematiche derivanti dall'operatività nel mercato del credito v., *ex multis*, F. CESARINI – R. COSTI – F. TUTINO (a cura di), *Bancoposta e mercati*, Bologna, 1999. Le attività che possono essere svolte da Bancoposta sono: la raccolta del risparmio tra il pubblico sotto ogni forma; la prestazione di servizi di pagamento; l'intermediazione in cambi; la promozione e il collocamento di finanziamenti concessi da banche e altri intermediari finanziari abilitati; la prestazione di alcuni servizi di investimento (negoziiazione per conto terzi; collocamento e raccolta ordini con esclusione, quindi, della negoziazione per conto proprio e della gestione di patrimoni su base individuale). Sui tentativi d'istituire un'Autorità di regolamentazione per il settore postale v. A. MASUTTI, *Sulla mancata istituzione di un'autorità di regolamentazione indipendente per il settore postale*, in *Dir. comm. intern.*, 2010, 4, 733 ss.

⁵ Sugli interessi pubblici sottesi alla disciplina degli appalti pubblici, oramai di matrice comunitaria, v., in generale, G. MORBIDELLI – M. ZOPPOLATO, *Appalti pubblici*, in M.P. CHITI – G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, Parte speciale, I; C.H. BOVIS, *Eu Public Procurement Law*, Elgar, Cheltenham, 2007, 11 ss., il quale osserva che "the main reason for EU regulation of public procurements is to bring their markets parallel to the operation of private markets on the demand side – that is the public side – which can be altered because it pursues the public interest instead of the maximisation of profits".

iniziativa o su domanda degli enti aggiudicatori nazionali, quando il recepimento nazionale della direttiva lo consente, la Commissione può adottare una decisione che constata l'esistenza di una concorrenza effettiva in uno Stato membro e per un settore determinato. Se una decisione non è adottata entro i termini previsti, l'esclusione diventa applicabile. La direttiva si applica agli appalti pubblici il cui valore stimato, al netto dell'IVA, è pari o superiore a determinate soglie che, con il Regolamento n. 1251/2011, adottato dalla Commissione europea il 30 novembre 2011, sono state modificate.

Più in generale, il processo di liberalizzazione del mercato postale, avviato con la direttiva 97/67/CE, è proseguito con la direttiva 2002/39/CE e con la direttiva 2008/6/CE, tendente al pieno completamento del mercato interno dei servizi postali⁶. Elementi essenziali della direttiva 2008/6/CE sono infatti la data di apertura del mercato postale e la clausola di reciprocità, il mantenimento di un servizio universale di qualità, le procedure di designazione del fornitore del servizio universale, i meccanismi alternativi all'area riservata per il finanziamento del servizio universale⁷.

Anche la Corte di giustizia si è a più riprese occupata del tema, pronunciandosi, ad esempio, sull'affidamento *in house* di servizi a contenuto economico⁸, dichiarando l'incompatibilità con il diritto comunitario di una normativa spagnola che prevedeva l'affidamento diretto di servizi postali ad una società interamente a capitale pubblico, osservando che in tal caso l'ambito dei diritti esclusivi assegnati alla società a comando pubblico sarebbe stato più ampio di quello consentito dalle norme europee⁹.

In sostanza, il legislatore del settore ha sempre dovuto cercare di individuare un punto di equilibrio tra la necessità di assicurare l'espletamento di un servizio di interesse economico generale e l'esigenza

⁶ Sul problema del finanziamento del servizio universale nel settore postale v. B. ARGIOLAS, *Il finanziamento del servizio universale nel settore postale*, in *Giornale dir. amm.*, 2002, 6, 621 ss.; V. SQUARATTI, *Gli aiuti pubblici alle imprese: compensazione di oneri di servizio nel settore della radiotelevisone e nel settore del trasporto postale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 1, 371 ss.

⁷ A. FRATINI – G. PANDOLFI, *La nuova direttiva europea per il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari*, in *Contratto e impresa - Europa*, 2008, 2, 885 ss.; U. ARRIGO, *La liberalizzazione del mercato postale e le prospettive per l'Italia*, in *Mercato concorrenza regole*, 2008, 469 ss.

⁸ CGCE sez. I, 18 dicembre 2007, causa C-220/06.

⁹ G.F. FERRARI, *In tema di concorrenza e riserve statali nei servizi postali (Nota a CGCE sez. I 18 dicembre 2007, causa C-220/06)*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 2, 881 ss.; R. DE HIPPOLYTIS, *In tema di liberalizzazione dei servizi postali (Nota a CGCE sez. I 6 marzo 2008, cause riunite da C-287/06 a C-292/06, e CGCE sez. I 15 novembre 2007, causa C-162/06)*, in *Foro it.*, 2008, 5, IV, 248 ss.

di applicare la normativa comunitaria in tema di appalti pubblici¹⁰, senza derogare ai principi fondamentali di quest'ultima, pure adottando specifiche norme per determinare le dimensioni efficienti della riserva e le relative tariffe¹¹.

2. La nuova proposta di direttiva COM(2011) 895 def.

La nuova proposta di direttiva COM(2011) 895 def. si pone, innanzitutto, l'obiettivo di accrescere l'efficienza della spesa per garantire i migliori risultati possibili, in termini di rapporto tra qualità e prezzo, in materia di appalti, mediante una semplificazione e una maggior flessibilità dell'attuale normativa in materia di appalti pubblici. Ciò nella convinzione che procedure semplificate ed efficienti possano andare a vantaggio di tutti gli operatori economici, favorendo la partecipazione delle imprese transfrontaliere e delle piccole e medie imprese nazionali.

In secondo luogo, la proposta di direttiva si pone l'obiettivo di spingere i committenti a fare un miglior utilizzo degli appalti pubblici, in termini di sostegno di obiettivi sociali comuni quali la tutela dell'ambiente, una maggiore efficienza energetica, la lotta contro i cambiamenti climatici, la promozione dell'innovazione e dell'inclusione sociale nonché la garanzia delle migliori condizioni possibili per la fornitura di servizi pubblici di elevata qualità per l'utenza.

A tal fine, la Commissione europea ha quindi presentato tre proposte legislative mirate a rivedere la disciplina sugli appalti pubblici, per rendere le commesse pubbliche più efficaci, a fronte dell'attuale contesto di crisi finanziaria e di conseguenti restrizioni di bilancio, ammodernando la normativa in vigore affinché possa risultare più idonea alla costante evoluzione del contesto politico, sociale ed economico di riferimento.

L'utilizzo ottimale delle risorse che le pubbliche amministrazioni dedicano ogni anno a beni, servizi e lavori, che costituisce il 18 per cento del PIL europeo, appare infatti una leva fondamentale per realizzare un mercato unico che promuova una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nell'ambito della realizzazione della strategia "Europa 2020".

La Commissione europea aveva del resto già indicato, tra le azioni prioritarie da adottare entro la fine del 2012, la messa in opera di un quadro normativo rivisto e ammodernato in materia di appalti pubblici, che

¹⁰ Cfr. P. DAMIANI, *La Corte di giustizia rispedisce al mittente un accordo sulla prestazione di servizi postali*, in *Giust. amm.*, 2008, 1, 189 ss.

¹¹ Sulla determinazione delle dimensioni efficienti della riserva e delle tariffe postali del monopolista, nonché sulle tariffe postali efficienti in assenza di area riservata v. B. BOSCO – L. PARISIO, *Servizi postali: area riservata, entrata ed efficienza*, in *Econ. pubbl.*, 2005, 1-2, 103 ss.

rendesse più flessibile la procedura di aggiudicazione dei contratti e utilizzasse questi ultimi a sostegno di altre politiche¹².

Nel dettaglio, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (COM (2011) 895 def.) è stata elaborata a seguito di una consultazione pubblica svoltasi tra il 27 gennaio e il 18 aprile 2011, lanciata dal "Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti"¹³, con un alto livello di partecipazione. Dalla consultazione, nonché da una valutazione globale dell'impatto e dell'efficacia della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici, condotta sulla base di una ricerca indipendente, è emerso che l'attività del legislatore volta a liberalizzare l'accesso ai settori di pubblica utilità non ha ancora prodotto una pressione concorrenziale efficace e sostenuta sugli operatori già presenti nel mercato.

La proposta di direttiva è stata adottata sulla base dell'art. 53, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste; sulla base dell'art. 62 del TFUE, secondo il quale il sopra citato art. 53, par. 1, è applicabile anche alla materia dei servizi, nonché sulla base dell'art. 114 del TFUE, secondo cui il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

Il principio di sussidiarietà appare rispettato quanto alla necessità dell'intervento dell'Unione europea, in quanto l'azione dei singoli Stati membri comporterebbe l'istituzione di requisiti non omogenei, se non di regimi procedurali tra loro contrastanti, che rischierebbero di aumentare la complessità della regolamentazione, creando ostacoli ingiustificati per le attività transfrontaliere. Un'ulteriore argomentazione consiste nel valore aggiunto per l'Unione in termini di aumento della trasparenza e obiettività delle gare di appalto, con i conseguenti risparmi a vantaggio dei gestori dei servizi e dei consumatori.

¹² Comunicazione "L'atto per il mercato unico: dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia" - COM(2011) 206 def.

¹³ COM(2011) 15 def.

L'intervento del legislatore comunitario è stato determinato anche dalla consapevolezza che, per un verso, "le autorità nazionali continuano a essere in grado di influenzare il comportamento degli enti, anche attraverso la partecipazione al loro capitale sociale o l'inserimento di propri rappresentanti nei loro organi amministrativi, direttivi o di vigilanza" e che, per altro verso, occorre considerare "la natura chiusa dei mercati in cui agiscono gli operatori, data l'esistenza di diritti speciali o esclusivi concessi dagli Stati membri in materia di alimentazione, fornitura o gestione delle reti per erogare il servizio pertinente"¹⁴.

3. *Toolbox approach* e nuovo partenariato per l'innovazione.

La proposta di direttiva apporta talune rilevanti novità, nell'ottica della semplificazione e di una maggiore flessibilità delle procedure di aggiudicazione degli appalti, al fine di ridurre gli oneri amministrativi relativi allo svolgimento della procedura, sia per gli enti aggiudicatori sia per gli operatori economici.

Per conseguire tali obiettivi la proposta di direttiva predispone per gli Stati membri un'ampia gamma di strumenti fra i quali scegliere quello ritenuto più adeguato alle esigenze che si presentano, in modo tale da assicurare la flessibilità necessaria ad adeguare le procedure alla situazione specifica: è, questo, il cosiddetto "toolbox approach".

Alle due tipologie di procedura di base, quella aperta e quella ristretta, si aggiunge così la procedura negoziata, con o senza indicazione di gara, e il nuovo partenariato per l'innovazione (titolo II, capo I, artt. 38-44).

Grazie a tale approccio, le amministrazioni aggiudicatrici potranno disporre di diversi specifici strumenti e tecniche di aggiudicazione, quali accordi quadro, sistemi dinamici di acquisizione, aste elettroniche¹⁵, cataloghi elettronici, centrali di committenza e appalti comuni. In particolare, l'art. 34 della proposta di direttiva affida agli Stati membri il compito di provvedere affinché entro due anni tutte le procedure di aggiudicazione degli appalti siano eseguite utilizzando mezzi di comunicazione elettronici, purché la strumentazione necessaria sia comunemente disponibile in tutti gli Stati membri, per generare importanti risparmi e migliorare i risultati delle procedure, riducendo diseconomie ed errori.

¹⁴ Punto n. 1 delle Premesse al COM(2011) 895 def.

¹⁵ Sullo strumento delle aste elettroniche nel quadro dell'*electronic public procurement* di matrice comunitaria v. D. MARRAMA, *Le aste elettroniche tra semplificazione ed efficienza*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 3-4, 703 ss.

La modernizzazione delle procedure passa anche attraverso l'abbreviazione di termini e la distinzione tra criteri di selezione degli offerenti e di aggiudicazione dell'appalto (v. gli articoli da 70 a 79 della proposta di direttiva), nonché attraverso misure in materia di *governance*, dovendosi a livello nazionale individuare un'autorità unica incaricata del monitoraggio, dell'attuazione e della vigilanza in materia di appalti pubblici (v. gli artt. 93 e seguenti). Gli Stati membri dovranno anche istituire i cosiddetti centri di conoscenza e le strutture di sostegno, che possano offrire agli enti aggiudicatori consulenza, orientamenti, formazione e assistenza, anche di tipo legale, nella preparazione e nello svolgimento delle procedure di appalto (art. 96)¹⁶. E' poi prevista un'opportuna cooperazione amministrativa tra gli organi nazionali di vigilanza, al fine di scambiare informazioni e buone prassi, collaborando mediante l'istituendo sistema di informazione del mercato interno previsto dalla proposta di regolamento COM(2011) 522 def.

4. L'utilizzo strategico degli appalti pubblici per raggiungere gli obiettivi di "Europa 2020".

La nuova proposta di direttiva prevede, poi, che gli enti pubblici appaltatori facciano un utilizzo "strategico" degli appalti pubblici¹⁷,

¹⁶ Si rileva, infatti, che "non tutti gli enti aggiudicatori possono avere la competenza interna necessaria per trattare contratti complessi, dal punto di vista economico o tecnico. In questo contesto, un sostegno professionale adeguato rappresenterebbe un efficace complemento delle attività di verifica e vigilanza. Da un lato, tale obiettivo può essere raggiunto ricorrendo a strumenti per la condivisione delle conoscenze (centri di conoscenza) che offrano assistenza tecnica agli enti aggiudicatori; dall'altro, le imprese, in particolare le PMI, dovrebbero beneficiare di assistenza amministrativa, in particolare quando partecipano alle procedure di aggiudicazione degli appalti su base transfrontaliera" (*Considerando* n. 59).

¹⁷ Al riguardo, nel *Considerando* n. 25 della proposta di direttiva si osserva, in particolare, che "la ricerca e l'innovazione, comprese l'ecoinnovazione e l'innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura e sono state poste al centro della strategia "Europa 2020" per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Gli enti appaltanti dovrebbero utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione. L'acquisto di beni e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale. Ciò contribuisce a ottenere un rapporto più vantaggioso qualità/prezzo nonché maggiori benefici economici, ambientali e per la società attraverso la generazione di nuove idee e la loro traduzione in prodotti e servizi innovativi, promuovendo in tal modo una crescita economica sostenibile. La presente direttiva dovrebbe contribuire ad agevolare gli appalti pubblici nel settore dell'innovazione e aiutare gli Stati membri nel raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in questo ambito. Occorre dunque prevedere una specifica procedura di appalto che consenta agli enti aggiudicatori di istituire un partenariato per l'innovazione a lungo termine per lo sviluppo e il successivo acquisto di un prodotto, di servizi o di lavori

mediante il cosiddetto “approccio attivo”, così definito dalla Commissione europea e utilizzato già in alcuni settori¹⁸ (ad esempio, nel diritto dei contratti¹⁹), per contribuire a raggiungere gli obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, oggetto della strategia “Europa 2020”²⁰.

Gli enti pubblici appaltatori potranno quindi utilizzare le procedure di aggiudicazione al fine di acquisire merci e servizi che rispettino l'ambiente²¹, promuovano l'innovazione e contrastino il cambiamento climatico, migliorando l'occupazione, le condizioni sociali e la salute pubblica. Ad esempio, l'art. 31 del COM(2011) 895 def. prevede che gli Stati membri possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto a lavoratori protetti e ad operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale dei lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati.

caratterizzati da novità e innovazione, a condizione che si possano fornire nel rispetto dei livelli di prestazione e dei costi concordati. Il partenariato deve essere strutturato in modo da poter creare una domanda di mercato (“*market pull*”) che sia in grado di incentivare lo sviluppo di una soluzione innovativa senza precludere l'accesso al mercato stesso.”.

¹⁸ Nel *Considerando* n. 45 della proposta di direttiva si ricorda, infatti, come il legislatore europeo ha già fissato requisiti in materia di appalti volti a ottenere obiettivi specifici nei settori dei veicoli per il trasporto su strada (direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada³⁰) e delle apparecchiature da ufficio (regolamento (CE) n. 106/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio.

¹⁹ V., al riguardo, E. BATTELLI, *Il nuovo Diritto europeo dei contratti nell'ambito della Strategia “Europa 2020”*, ne *I Contratti*, 2011, 11, 1065 ss., il quale osserva che nella strategia “Europa 2020” è fondamentale la creazione di un nuovo quadro giuridico europeo, per favorire lo sviluppo di una base industriale e commerciale solida e sostenibile, e in questo senso saper scegliere le giuste prospettive per il futuro nel settore del diritto dei contratti significa agevolare le transazioni nel mercato interno, a favore delle imprese e dei consumatori.

²⁰ Nel *Considerando* n. 4 della proposta di direttiva si osserva, in particolare, che “gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020, in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva pur contemporaneamente garantendo l'uso più efficiente dei finanziamenti pubblici. A tal fine, l'attuale normativa sugli appalti adottata ai sensi della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali¹⁷ e della direttiva 2004/18/CE, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi¹⁸ deve essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici e permettendo ai committenti di fare un miglior uso di questi ultimi per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale.”.

²¹ Sui criteri ambientali nel diritto comunitario degli appalti pubblici v. G. BELLOMO, *Green Public Procurement nell'ordinamento multilivello dell'ambiente*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 2, 940 ss.

Gli enti pubblici appaltatori vengono così onerati dell'attuazione di un indirizzo di politiche pubbliche, se non proprio di politica economica, come sta avvenendo, del resto, nell'ordinamento nazionale a seguito dei recenti provvedimenti legislativi finanziari con cui Poste italiane s.p.a. è stata individuata tra i soggetti necessari all'attivazione del progetto di costituzione della nuova Banca del Mezzogiorno²². In tal caso, si è giustamente rilevato come lo Stato chiede direttamente che il capitale sociale e l'organizzazione d'impresa di Poste italiane s.p.a. divengano strumento per la realizzazione di un progetto di politica economica²³, anche se è ancora evidentemente prematuro discutere in termini di una rinnovata funzionalizzazione d'impresa²⁴.

²² Cfr. A. MONTANINO, *Banca del Mezzogiorno: cosa non è, cosa potrebbe essere*, in *www.lavoce.info*, 2009; A. ZAZZARO, *Il credito nel sud: tra dipendenza esterna e banca pubblica*, in *www.nelmerito.com*, 2009.

²³ L. SALTARI, *Il decreto "mille proroghe". Poste italiane sempre più banca (del Mezzogiorno)?*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 8, 834 ss., il quale osserva come l'*incumbent* nel settore postale, per realizzare il progetto di politica economica individuato dal Governo, può anche acquisire il controllo d'impresе bancarie al fine di rendere operativa l'istituzione della Banca del Mezzogiorno.

²⁴ Per cui v. già il noto saggio di G. MINERVINI, *Contro la "funzionalizzazione" dell'impresa privata*, in *Riv. dir. civ.*, 1958, 1, 618 ss.