



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

2011/2048(INI)

29.6.2011

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla modernizzazione in materia di appalti pubblici
(2011/2048(INI))

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

Relatore: Heide Rühle

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	8

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla modernizzazione in materia di appalti pubblici (2011/2048(INI))

Il Parlamento europeo,

- viste le direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE relative alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici¹ e la direttiva 2007/66/CE sulle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici²,
- visto il Libro verde della Commissione sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici (COM(2011)0015),
- visto il Libro verde della Commissione sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE (COM(2010)0571),
- vista la sua risoluzione del 6 aprile 2001 su un mercato unico per le imprese e la crescita³,
- vista la sua risoluzione del 18 maggio 2010 sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici⁴,
- vista la sua risoluzione del 3 febbraio 2009 dal titolo "Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa"⁵,
- vista la comunicazione della Commissione "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea"(COM(2010)0543),
- vista la comunicazione della Commissione "Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato" (COM(2010)0608),
- vista la relazione del professor Mario Monti del 9 maggio 2010 su "Una nuova strategia per il mercato unico",
- visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2010)1214,
- vista la relazione sulla "Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU"⁶,
- vista la comunicazione della Commissione "Appalti pubblici per un ambiente migliore"

¹ GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1.

² GU L 335 del 20.12.2007, pag. 31.

³ Testi adottati, P7_TA(2011)0146.

⁴ Testi approvati, P7_TA(2010)0173.

⁵ GU C 67E del 18.3.2010, pag. 10.

⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/smes_access_to_public_procurement_final_report_2010_en.pdf.

(COM(2008)0400),

- vista la comunicazione della Commissione "Una corsia preferenziale per la piccola impresa - Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un "Small Business Act" per l'Europa)" (COM(2008)0394),
 - vista la comunicazione della Commissione "Iniziativa faro Europa 2020. L'Unione dell'innovazione" (COM(2010)0543),
 - visto il parere del Comitato delle regioni su "Modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti",
 - visto il parere del Comitato economico e sociale europeo sul Libro verde sulla "Modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti",
 - visto il parere del Comitato economico e sociale europeo sul Libro verde sull'estensione dell'uso degli appalti elettronici nell'UE,
 - visto l'articolo 48 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e i pareri della commissione per il commercio internazionale, della commissione per il controllo dei bilanci, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, della commissione per l'industria, la ricerca e l'energia e della commissioni per lo sviluppo regionale (A7-0000/2011),
- A. considerando che un mercato degli appalti che funzioni correttamente è di essenziale importanza nell'ottica di promuovere il mercato unico, stimolare la concorrenza e l'innovazione, incoraggiare un elevato livello di protezione del clima e dell'ambiente e l'inclusione sociale, nonché raggiungere un valore ottimale per cittadini, imprese e contribuenti,
1. accoglie con favore il Libro verde della Commissione e l'ampio processo di consultazione quale punto di partenza per la revisione delle direttive sugli appalti pubblici, nel rispetto delle disposizioni del trattato di Lisbona e della giurisprudenza della Corte di giustizia europea (CGE), e in linea con le norme riviste in materia di aiuti di Stato;
 2. sottolinea che le norme in materia di appalti pubblici sono diventate oltremodo complesse ed eccessivamente dettagliate, il che comporta procedure amministrative costose e laboriose; raccomanda per quanto possibile di mirare alla semplificazione, con chiarimenti laddove necessario; rileva che anche il maggiore ricorso alla tecnologia dell'informazione sarà un elemento incisivo nella riduzione dell'amministrazione e dei costi e che le iniziative europee sugli appalti elettronici devono pertanto essere allineate alla riforma delle norme in materia;

Primo compito: migliorare la certezza giuridica

3. chiede di chiarire il campo di applicazione delle direttive; ricorda che l'obiettivo principale degli appalti pubblici è l'acquisto di beni, lavori e servizi da parte delle autorità pubbliche al fine di soddisfare le esigenze dei loro cittadini; sottolinea che l'amministrazione aggiudicatrice deve trarre un beneficio diretto affinché una procedura possa essere qualificata come aggiudicazione di appalto pubblico;
4. invita a chiarire le definizioni proposte nelle direttive – per esempio la definizione di un "organismo di diritto pubblico" – in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;
5. ricorda la sua risoluzione del maggio 2010 sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici, che ha preso nota della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e ha affermato che i partenariati pubblico-pubblico non rientrano nel campo d'applicazione delle norme sugli appalti pubblici, fintantoché non fossero soddisfatti i seguenti criteri: che lo scopo del partenariato fosse l'esecuzione di un compito di servizio pubblico spettante a tutte le autorità locali in questione e che il compito fosse svolto esclusivamente dalle autorità pubbliche in questione, cioè senza la partecipazione di privati o imprese private; sottolinea che tali spiegazioni dovrebbero essere codificate nelle direttive sugli appalti pubblici;
6. pone l'accento sull'esclusione delle concessioni di servizi dal campo di applicazione delle norme europee in materia di appalti; rileva l'intenzione della Commissione di proporre una normativa separata sulle concessioni di servizi; ritiene che tale aspetto debba essere affrontato nell'ambito del riesame delle direttive soltanto al fine di evitare qualsiasi ulteriore frammentazione della legislazione;
7. sottolinea la necessità di mantenere l'attuale classificazione di categorie di servizi A e B in quanto disposizioni "più leggere" per i servizi di tipo B trovano la giustificazione nelle loro caratteristiche, trattandosi prevalentemente di servizi prestati a livello locale o regionale;
8. esorta la Commissione a riesaminare quanto prima le direttive relative ai ricorsi e a conformarle alle riviste direttive in materia di appalti pubblici,

Secondo compito: sviluppare la piena potenzialità degli appalti pubblici – miglior rapporto qualità/prezzo

9. ritiene che, al fine di sviluppare la piena potenzialità degli appalti pubblici, occorrerebbe eliminare il criterio del prezzo inferiore e che, in linea di principio, dovrebbe essere prevista soltanto un'opzione per l'aggiudicazione di appalti: dovrebbe essere scelta l'offerta economicamente più vantaggiosa, compresi i costi dell'intero ciclo di vita dei beni, servizi o lavori pertinenti;
10. sottolinea che il fatto che un prodotto o un servizio sia risultato di un processo sostenibile è giustamente considerato una caratteristica che può essere usata come criterio per operare un confronto con prodotti o servizi prodotti non in modo sostenibile; rileva che occorre

chiarire la finalità onde inserire requisiti relativi al processo produttivo nelle specifiche tecniche di ogni tipo di appalto; fa riferimento alla causa Wienstrom, divenuta l'esempio classico riguardo al modo in cui e al motivo per cui le caratteristiche attinenti alla produzione possano essere classificate come specifiche tecniche;

11. rileva che una maggiore sensibilizzazione sul versante dell'impatto su ambiente e clima di prodotti e attività dovrebbe indurre le autorità pubbliche a considerare la possibilità di favorire i fornitori locali e portare a valutare in quale misura le norme in materia di mercato interno consentono tale scelta;
12. pone l'accento sul fatto che qualsiasi estensione delle norme dell'Unione nel campo degli appalti all'area "che cosa acquistare" rappresenterebbe un notevole cambiamento dell'attuale regime da valutare con attenzione; dubita che questo contribuirebbe a semplificare e razionalizzare la situazione, ma teme piuttosto che si tradurrebbe in norme più complicate con molte esenzioni difficili da gestire nella pratica;

Terzo compito: semplificare le norme e consentire procedure più flessibili

13. sottolinea che le direttive sono troppo dettagliate e sono diventate sempre più tecniche e complesse, aumentando al contempo in misura notevole il rischio giuridico per le amministrazioni aggiudicatrici e i fornitori di non riuscire a rispettare tali regole; osserva che il timore della sfida porta a un approccio alieno al rischio, che soffoca l'innovazione e lo sviluppo sostenibile, sfociando troppo spesso nella scelta del prezzo più basso anziché del valore migliore;
14. sostiene norme chiare e semplici, la riduzione del grado di dettaglio e un maggiore ricorso ai principi generali di trasparenza, pari trattamento e non discriminazione;
15. è a favore del fatto di consentire l'impiego delle procedure negoziate previa pubblicazione come procedura standard; ritiene che contro gli abusi occorra introdurre ulteriori tutele sotto forma di requisiti relativi alla documentazione scritta; esorta la Commissione a contemplare disposizioni più flessibili per gli accordi quadro nelle direttive;
16. ribadisce la sua richiesta di ammettere sistematicamente offerte alternative (o varianti), in quanto sono cruciali per promuovere e diffondere soluzioni innovative; sottolinea che le specifiche attinenti a requisiti di prestazione e funzionalità e l'espressa autorizzazione di varianti offre agli aggiudicatari dell'appalto l'opportunità di proporre soluzioni innovative;
17. deplora che gli aggiudicatari degli appalti godano solo di limitate opportunità di rettificare eventuali omissioni nelle rispettive offerte; chiede pertanto alla Commissione di specificare quali omissioni possono essere rettificate dagli offerenti, quali ulteriori adeguamenti sono consentiti e in quale modo si devono garantire trasparenza e pari trattamento;
18. sottolinea che le amministrazioni aggiudicatrici devono avere la possibilità di beneficiare della precedente esperienza maturata con un aggiudicatario di appalto sulla base di una relazione ufficiale di valutazione; raccomanda di stabilire un limite di tempo ai fini di esclusione che garantisca trasparenza e obiettività;

19. critica il fatto che il Libro verde abbia omissis di citare le lacune, la mancanza di competenza e conoscenza in materia di appalti pubblici; sottolinea l'importanza di promuovere la professionalità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori di mercato; raccomanda di creare una rete di centri di eccellenza nell'ambito dei contesti nazionali esistenti;

Quarto compito: migliorare l'accesso delle PMI

20. rileva che facilitare alle PMI l'accesso agli appalti pubblici è un aspetto cruciale per mantenere l'occupazione e lo sviluppo sostenibile; evidenzia che semplificare le procedure faciliterà l'accesso delle PMI consentendo loro di partecipare a condizioni più eque e leali;
21. esorta la Commissione a svolgere un'azione di sensibilizzazione riguardo all'importanza di suddividere gli appalti in lotti e a prendere in considerazione l'attuazione del principio "apply or explain", secondo il quale si devono rispettare le norme su questioni quali la divisione in lotti oppure giustificare l'inosservanza;
22. propone di consentire le autodichiarazioni laddove fattibile e di richiedere i certificati originali soltanto ai candidati selezionati o all'offerente vincitore; esorta la Commissione a promuovere l'opzione di un "passaporto degli appalti", preferibilmente nella forma di sistema di registro elettronico standardizzato a livello nazionale, in quanto un documento di tale genere dimostrerebbe che un operatore dispone delle dichiarazioni e della documentazione necessarie; ritiene che tale impostazione si tradurrebbe in un notevole risparmio di tempi e costi;
23. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

Quest'anno il diritto europeo in materia di appalti festeggia quarant'anni: infatti il 26.7.1971 entrava in vigore per la prima volta la direttiva sugli appalti di lavori 71/305/CEE. È un evento cui viene data scarsa risonanza, infatti anche il Libro verde "Sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici" fa riferimento a tale documento un'unica volta soltanto. Questo traguardo dei quarant'anni offrirebbe quindi l'opportunità di procedere a una valutazione e di analizzare in che cosa consistano i successi e i fallimenti della politica europea in materia di appalti pubblici.

Per quanto riguarda i successi, si può affermare che il diritto europeo in materia di appalti pubblici ha contribuito in misura determinante a rendere la procedura di aggiudicazione più trasparente nonché oggetto di azioni contro la corruzione e il clientelismo, ha impresso l'impulso verso una professionalizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e ha altresì contribuito a ridurre i prezzi. Presenta nondimeno un rovescio della medaglia, che molti studi e pareri evidenziano, ossia privilegiare prezzi inferiori a scapito di qualità e innovazione, riservando al contempo scarsa attenzione anche alla sostenibilità di prodotti e servizi, vale a dire i costi del loro intero ciclo di vita.

Per contro sono aumentati altri costi, a causa della preponderanza unilaterale delle questioni giuridiche sono aumentati i costi di transazione, la consulenza esterna è stata acquistata a un prezzo superiore. È stata inoltre involontariamente rafforzata la tendenza delle autorità pubbliche a sviluppare prassi burocratiche in caso di incertezza giuridica, il che ha consentito di evitare rischi e, in caso di dubbio, di optare per il prodotto/servizio dal prezzo più basso, anziché per quello più innovativo o in generale il migliore. Un tale sviluppo si rivela particolarmente problematico soprattutto in periodi di crisi economiche e di bilanci pubblici risicati.

Occorre quindi accogliere con favore il fatto che la Commissione voglia procedere a una revisione del diritto europeo in materia di appalti pubblici nell'ottica di semplificarlo e di renderlo più flessibile. Dal Libro verde presentato si possono tuttavia desumere alcune contraddizioni. Da un lato, la portata e il livello di precisione delle 114 domande suscitano l'impressione che l'intento fosse quello di introdurre una microregolamentazione degli appalti pubblici e, dall'altro, alcune domande o le proposte elaborate sono contraddittorie, per esempio quote o obiettivi obbligatori nell'elaborazione degli appalti intralciano l'obiettivo dichiarato di semplificazione e applicazione di una maggiore certezza giuridica, contribuendo ad aumentare la burocrazia e l'aspetto normativo in senso negativo.

La relatrice è dell'avviso che una revisione delle direttive sugli appalti pubblici dovrebbe partire dal presupposto che il diritto europeo in materia è assurto nel frattempo in Europa a normale prassi: se inizialmente erano necessarie procedure rigidamente formalizzate onde creare una certa professionalità della prassi nel settore degli appalti pubblici e per abituare le amministrazioni aggiudicatrici a conformarsi ai principi di trasparenza, non discriminazione e concorrenza, tutto questo è nel frattempo diventato la prassi normale. Si tratta ora di semplificare nuovamente il diritto in materia di appalti e di riportarlo alla sua autentica essenza, ossia garantire aspetti quali la trasparenza, la non discriminazione e la sicurezza della concorrenza.

Chiarezza e certezza giuridica

Ovviamente la revisione in questione deve procedere con cautela, la prassi consolidata non dovrebbe essere messa in discussione, per esempio la ripartizione in due direttive o la suddivisione in lavori, servizi o forniture, ma anche la classificazione in servizi di tipo A e di tipo B. Le regolamentazioni specifiche per i servizi di tipo B trovano giustificazione nel carattere prevalentemente locale di tali prestazioni. Permangono tuttavia talune incertezze riguardo ad alcuni servizi finanziari, e anche l'inquadramento dei servizi di emergenza dovrebbe essere disciplinato con maggiore chiarezza.

Sussistono inoltre numerose incertezze giuridiche che in passato hanno sempre portato a procedure di ricorso o a procedimenti dinanzi a giudici. Al settore degli appalti pubblici viene attribuito un "valore della controversia" particolarmente elevato e la revisione dovrebbe contribuire ad abbattere questa "cultura della controversia" apportando una maggiore certezza giuridica, perché soltanto in questo modo è possibile sfruttare al meglio e più facilmente il potenziale degli appalti pubblici ai fini di uno sviluppo innovativo e sostenibile dell'economia, che proprio in periodi di crisi economica ed elevato indebitamento pubblico assume grande importanza.

Per quanto riguarda il campo di applicazione delle direttive occorrerebbe quindi chiarire che si tratta del regime degli appalti pubblici, che, conformemente a quanto indicato nelle ultime sentenze della Corte, deve conferire al committente pubblico un immediato vantaggio economico; che il partenariato pubblico-pubblico, in virtù delle definizioni fornite dalla Corte, non è soggetto al diritto in materia di appalti pubblici e che anche le concessioni di servizi non rientrano nel campo di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici.

Qualora la Commissione proponga un regime separato relativamente alle concessioni di servizi, quest'ultimo dovrebbe essere ridotto al minimo indispensabile, secondo quanto disposto dalle ultime sentenze della Corte, la definizione del suo campo di applicazione dovrebbe essere in linea con la direttiva servizi e dovrebbe essere affrontato a livello parlamentare parallelamente alla revisione delle direttive sugli appalti pubblici, nell'ottica di evitare un'ulteriore frammentazione giuridica e garantire la dovuta coerenza. In questo contesto si dovrebbe anche chiarire la necessaria certezza giuridica sul fronte dei partenariati pubblico-privati.

Innovazione e appalti sostenibili

La relatrice accoglie espressamente con favore gli sforzi della Commissione dell'Unione di mettere gli appalti pubblici più adeguatamente al servizio di obiettivi sociali generali, ma fa presente che sono le stesse direttive sugli appalti a porre il maggiore ostacolo. Fino a quando in tali direttive al criterio dell'offerta meno costosa verrà attribuito lo stesso valore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in questo ambito poco cambierà a causa dei notevoli problemi economici dei committenti pubblici. È possibile modificare la situazione soltanto se il parametro dell'offerta economicamente più vantaggiosa diventa la regola (per esempio, secondo il principio "rispetta o spiega") e i criteri per l'elaborazione dell'offerta in questione sono più realizzabili.

L'aggiudicazione dovrebbe pertanto avvenire sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenendo conto dei costi dell'intero ciclo di vita di lavori,

servizi o forniture, fermo restando che alla Commissione viene espressamente richiesto di sviluppare una metodologia ai fini del calcolo dei costi del ciclo di vita che non si limiti al metodo mirato all'efficienza energetica finora unilateralmente utilizzato e contempli tutti gli aspetti della sostenibilità.

Si dovrebbe inoltre stabilire che nelle specifiche tecniche si possono includere i criteri di una produzione sostenibile ed eticamente responsabile, che non sussiste al riguardo alcuna base giuridica per vietarlo, ma che piuttosto la Corte nella causa Wienstrom¹ ha chiaramente affermato che nel caso della produzione sostenibile è il relativo processo ad assumere un'importanza determinante.

Una revisione dovrebbe altresì individuare le questioni in cui un'interpretazione unilaterale del diritto in materia di appalti pubblici può non essere compatibile con gli obiettivi sociali generali dei trattati europei e della strategia Eu2020. Per esempio, sarebbe d'uopo verificare, in quale misura le amministrazioni aggiudicatrici, per esempio gli ospedali, possano ricorrere a prodotti regionali ai fini dell'approvvigionamento di generi alimentari, onde evitare di arrecare inutili danni all'ambiente.

Semplificazione e maggiore flessibilità

Una semplificazione delle norme europee in materia di appalti pubblici e un migliore accesso a strumenti flessibili contribuiranno a promuovere appalti sostenibili e innovativi. La relatrice propone al riguardo diverse possibilità, quali la sorveglianza sistematica del mercato, un più adeguato ricorso alla procedura negoziata con pubblicazione dell'avviso e ulteriori misure di accompagnamento per una maggiore trasparenza o la generale accettazione di varianti, tenendo particolarmente conto di offerte sotto l'aspetto dello sviluppo sostenibile. Al fine di ottenere appalti rispettosi dell'ambiente e innovativi è opportuno fare riferimento a requisiti di prestazione e funzionalità anziché a dettagliate specifiche tecniche. Occorre semplificare anche l'adeguamento e la correzione di errori nel bando, ovviamente con le relative garanzie di sicurezza per assicurare la trasparenza e il controllo della procedura.

Nel contesto della revisione si deve inoltre affrontare la questione dell'adeguamento delle soglie, cui fanno riferimento numerose posizioni, ma il tema è oggetto di discussioni molto controverse e sarebbe senza dubbio più ragionevole organizzare un'audizione pubblica.

La relatrice fa comunque presente che non si deve sopravvalutare l'aspetto giuridico della procedura di gara, e la Commissione deve offrire maggiore assistenza sotto il profilo pratico, per esempio organizzando scambi di esperienze, sviluppando buone prassi e metodi o sostenendo programmi di formazione negli Stati membri. Questi ultimi non dovrebbero essere rivolti esclusivamente ai committenti locali ma coinvolgere decisori politici e altri attori, in particolare le organizzazioni non governative che offrono servizi sociali. A tal proposito si potrebbe approfittare dell'esperienza della Francia dove questo modello è attualmente al vaglio.

Accesso delle piccole e medie imprese (PMI)

¹ CGE, causa C-448/01, EVN AG e Wienstrom GmbH/Repubblica dell'Austria, 4 dicembre 2003, Racc. 2003, pag. I-14527.

La relatrice ha già sottolineato l'importanza di tale questione nella sua relazione dello scorso anno "sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici", raccomandando l'adozione di diversi strumenti che consentano un migliore accesso delle PMI. L'accesso delle PMI agli appalti pubblici è ostacolato da numerose difficoltà, e in molti Stati membri anche l'attuazione dello "Small Business Act" è ben lungi dal soddisfare le aspettative.

La relatrice propone quindi di introdurre misure che comportino una riduzione dei costi delle transazioni per le PMI, quale il principio "only once" secondo cui al termine della procedura di gara deve presentare i documenti originali soltanto l'offerente aggiudicatario, oppure l'introduzione di un passaporto degli appalti standardizzato, strutturato come un registro in cui vengono memorizzati i corrispondenti certificati; tali sistemi sono già presenti in alcuni Stati membri.

Per un altro verso occorrerebbe promuovere con maggior vigore e richiedere la suddivisione in lotti, il che consentirebbe di applicare la procedura "apply or explain" nonché di offrire una maggiore trasparenza.

Tra le altre misure per rafforzare la posizione delle PMI figurano l'orientamento verso l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'autorizzazione a presentare varianti, un più diffuso ricorso alla procedura negoziata e, in linea generale, una semplificazione e maggiore flessibilità delle norme in materia di appalti pubblici.

Appalti online

Il piano d'azione sull'estensione nell'Unione degli appalti pubblici elettronici non ha purtroppo conseguito il suo obiettivo: concludere per via elettronica nel 2010 almeno il 50% degli appalti pubblici. I valori medi si attestano su uno scarso 5%. Soltanto pochi paesi, quale il Portogallo, sono riusciti a realizzare quanto fissato. La relatrice accoglie pertanto con favore il Libro verde sugli appalti pubblici elettronici ed esorta la Commissione ad assumersi in questo settore una più incisiva responsabilità politica e a contemplare nella revisione delle direttive sugli appalti pubblici le necessarie misure, al fine di promuovere gli appalti elettronici nell'UE.