



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

---

*Documento di seduta*

---

**A7-0326/2011**

5.10.2011

# RELAZIONE

sulla modernizzazione degli appalti pubblici  
(2011/2048(INI))

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

Relatore: Heide Rühle

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	3
MOTIVAZIONE.....	16
PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL COMMERCIO INTERNAZIONALE.....	20
PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL CONTROLLO DEI BILANCI .....	25
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI....	29
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AMBIENTE, LA SANITÀ PUBBLICA E LA SICUREZZA ALIMENTARE .....	35
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, LA RICERCA E L'ENERGIA...	40
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO REGIONALE.....	45
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	50

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sulla modernizzazione degli 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 pubblici<sup>1</sup> e la direttiva 2007/66/CE sulle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici<sup>2</sup>,
- vista la decisione del Consiglio 2010/48 relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità<sup>3</sup>, entrata in vigore il 22 gennaio 2011 e che identifica le direttive in materia di appalti pubblici come “Atti comunitari relativi a materie disciplinate dalla Convenzione”,
- visto l'accordo sugli appalti pubblici dell'OMC del 15 aprile 1994,
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e segnatamente il suo articolo 26 sull'inserimento delle persone con disabilità,
- vista la sua risoluzione del 12 maggio 2011 sulla parità di accesso ai mercati del settore pubblico nell'UE e nei paesi terzi<sup>4</sup>,
- 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 2011 su un mercato unico per le imprese e la crescita<sup>5</sup>,
- vista la sua risoluzione del 18 maggio 2010 sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici<sup>6</sup>,
- vista la propria risoluzione del 3 febbraio 2009 relativa agli “appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa”<sup>7</sup>,
- vista la comunicazione della Commissione "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea"(COM(2010)0543),

---

<sup>1</sup> GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1.

<sup>2</sup> GU L 335 del 20.12.2007, pag. 31.

<sup>3</sup> GU L 23 del 27.1.2010, pag. 35.

<sup>4</sup> Testi approvati, P7\_TA(2011)0233.

<sup>5</sup> Testi approvati, P7\_TA(2011)0146.

<sup>6</sup> Testi approvati, P7\_TA(2010)0173.

<sup>7</sup> GU C 67E del 18.3.2010, pag. 10.

- vista la comunicazione della Commissione dal titolo "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*<sup>1</sup>,
  - vista la comunicazione della Commissione sugli "Appalti pubblici per un ambiente migliore" (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 (uno "Small Business Act" per l'Europa)" (COM(2008)0394),
  - vista la comunicazione della Commissione dal titolo "Iniziativa faro Europa 2020. L'Unione dell'innovazione" (COM(2010)0546),
  - visto il parere del Comitato delle regioni dell'11-12 maggio 2011 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 del 13 luglio 2011 sul Libro verde relativo alla "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 del 13 luglio 2011 sul Libro verde relativo all'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 (A7-0326/2011),
- A. considerando che un mercato degli appalti pubblici dell'UE correttamente funzionante è un motore essenziale per la crescita e un elemento fondamentale del Mercato Unico oltre che un fattore essenziale per stimolare la concorrenza e l'innovazione e far fronte alle sfide che continuamente si affacciano per la politica pubblica in materia ambientale e sociale e ai problemi di qualità del lavoro - fra cui l'adeguatezza della retribuzione - di eguaglianza,

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/smes\\_access\\_to\\_public\\_procurement\\_final\\_report\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/smes_access_to_public_procurement_final_report_2010_en.pdf).

coesione e inclusione sociale, assicurando al contempo un valore ottimale per cittadini, imprese e contribuenti,

- B. considerando che la normativa europea in materia di appalti pubblici ha contribuito in modo significativo ad accrescere la trasparenza e la parità di trattamento, a combattere la corruzione e a professionalizzare le procedure di appalto,
- C. considerando che, tenuto conto del contesto economico attuale, è più che mai importante garantire un'efficienza ottimale della spesa pubblica, limitando per quanto possibile i costi sostenuti dalle imprese, e che un migliore funzionamento degli appalti pubblici contribuirebbe alla realizzazione di questi due obiettivi,
  - 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 nuove norme in materia di aiuti di Stato;
  - 2. sottolinea che, sebbene la revisione delle direttive dell'UE sugli appalti pubblici del 2004 abbia comportato un ulteriore e positivo sviluppo del mercato unico degli appalti pubblici, a distanza di alcuni anni dal recepimento nella legislazione nazionale delle direttive 2004/17 e 2004/18 occorre valutare se sia necessario ottimizzare e apportare chiarimenti alle direttive per colmare le lacune emerse nella pratica; sottolinea che numerosi portatori di interesse considerano le norme in materia di appalti pubblici altamente complesse, il che comporta procedure amministrative costose e laboriose per ottemperarvi; deplora i frequenti casi di recepimento inadeguato delle norme nel diritto nazionale e l'insufficienza delle iniziative di formazione; invita la Commissione a proporre una vasta opera di semplificazione e consolidamento della normativa, fornendo ulteriori chiarimenti laddove necessario; sottolinea inoltre che il maggiore ricorso alle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) dovrà ora svolgere un ruolo essenziale nella riduzione dell'amministrazione e dei costi e che le diverse iniziative europee sugli appalti e il commercio elettronici (*e-procurement* e *e-commerce*) devono pertanto essere allineate alla riforma della normativa in materia;
  - 3. chiede che nelle direttive sia dichiarato esplicitamente che esse non impediscono a un paese di osservare la Convenzione n. 94 dell'OIL; invita la Commissione a incoraggiare tutti gli Stati membri ad osservarla; sottolinea che l'efficacia operativa degli appalti pubblici sostenibili richiede norme europee chiare e inequivocabili che definiscano con precisione il quadro legislativo e attuativo degli Stati membri.

***Primo compito: migliorare la certezza giuridica***

- 4. chiede che sia chiarito il campo di applicazione delle direttive; rileva 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 e garantire una gestione efficiente dei fondi pubblici; sottolinea che la stazione appaltante deve trarre un beneficio diretto affinché una procedura possa qualificarsi come appalto pubblico;
- 5. invita a chiarire le definizioni proposte nelle direttive – per esempio la definizione di

"organismo di diritto pubblico" – in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e senza ridurre il campo di applicazione della normativa UE in materia di appalti pubblici;

6. 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 affermando che i partenariati pubblico-pubblico non rientrano nel campo d'applicazione delle norme sugli appalti pubblici, fintantoché non siano soddisfatti i seguenti criteri: scopo del partenariato è l'esecuzione di un incarico di servizio pubblico affidato alle pubbliche autorità interessate; l'incarico è svolto esclusivamente dalle autorità pubbliche in questione, cioè senza la partecipazione del capitale privato; l'attività è essenzialmente espletata per conto delle autorità pubbliche coinvolte; sottolinea che il trasferimento di compiti fra organismi del settore pubblico riguarda l'organizzazione amministrativa interna degli Stati membri ed esula dalle norme relative agli appalti; sottolinea l'opportunità che chiarimenti in tal senso siano riportati nelle direttive sugli appalti pubblici;
7. pone l'accento sull'esclusione delle concessioni di servizi dal campo di applicazione delle norme europee in materia di appalti; ricorda la necessità di considerare sia la complessità delle procedure sia le importanti differenze di cultura e prassi giuridiche esistenti negli Stati membri per quanto riguarda le concessioni di servizi; ritiene che il dibattito sulla definizione del termine "concessioni di servizi" e la creazione del quadro giuridico che disciplina tali concessioni abbia conosciuto un'evoluzione a seguito dell'adozione delle direttive del 2004 sugli appalti pubblici e della giurisprudenza complementare della Corte di giustizia dell'Unione europea; insiste sul fatto che una proposta di atto legislativo relativo alle concessioni di servizi sarebbe giustificata solo nell'ottica di rimediare a eventuali distorsioni del mercato interno; sottolinea che finora non è stata individuata alcuna distorsione di tale ordine e che pertanto un atto legislativo sulle concessioni di servizi appare superfluo se non è funzionale a un evidente miglioramento del funzionamento del mercato interno;
8. sottolinea la necessità di mantenere l'attuale classificazione di categorie di servizi A e B in quanto le disposizioni "più leggere" per i servizi di tipo B trovano giustificazione nelle caratteristiche di tale categoria, trattandosi prevalentemente di servizi prestati a livello locale o regionale; chiede alla Commissione europea di sviluppare strumenti tali da aiutare le amministrazioni locali e regionali a decidere in quale categoria classificare gli specifici incarichi contrattuali;
9. osserva, a tal proposito, che l'applicazione della normativa in materia di appalti pubblici ai servizi sociali personali spesso non consente di conseguire risultati ottimali per i fruitori dei servizi; chiede che il diritto europeo riconosca le migliori pratiche nazionali basate sul principio per cui qualsiasi offerente che rispetti le condizioni stabilite per legge, se osserva i principi generali della parità di trattamento, della trasparenza e della non discriminazione, può essere ammesso alla concessione dei servizi in questione a prescindere dalla forma giuridica che riveste;
10. sottolinea che dovrebbe essere evitata l'introduzione di nuove norme per i mercati degli appalti pubblici al di sotto delle soglie europee perché potrebbe mettere a repentaglio la

certezza giuridica acquisita a livello nazionale;

11. invita la Commissione ad allineare le direttive relative ai ricorsi al nuovo Quadro per gli appalti pubblici che si delinea a seguito dell'attuale riesame e a condurre tale esercizio parallelamente all'elaborazione della proposta legislativa principale al fine di assicurare la coerenza;
12. mette in rilievo la responsabilità della Commissione ai fini del monitoraggio della corretta applicazione delle direttive UE negli Stati membri;

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

13. ritiene che, al fine di sviluppare la piena potenzialità degli appalti pubblici, il criterio del prezzo più basso non debba più essere il criterio determinante per l'aggiudicazione di appalti e che sia necessario sostituirlo in via generale con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa in termini di benefici economici, sociali e ambientali, tenendo conto dei costi dell'intero ciclo di vita dei beni, servizi o lavori di cui trattasi; sottolinea che una simile soluzione non esclude il criterio del prezzo più basso quale criterio decisivo in caso di beni o servizi altamente standardizzati; chiede alla Commissione di elaborare, in stretta cooperazione con gli Stati membri, una metodologia di massima e non obbligatoria per calcolare i costi del ciclo di vita; sottolinea che l'adesione al criterio del "massimo vantaggio economico" stimolerebbe l'innovazione e gli sforzi per ottenere la massima qualità e il massimo valore, promuovendo pertanto il rispetto dei criteri della strategia Europa 2020; sottolinea che tale aspetto è particolarmente importante nel caso delle commesse che hanno un impatto sulla salute dei consumatori e in cui la qualità e i metodi produttivi svolgono un ruolo importante, come il settore alimentare; sottolinea che la normativa in materia di appalti pubblici dovrebbe essere sufficientemente flessibile da assicurare che i consumatori passivi, per esempio in ospedali, case di riposo, scuole e asili, abbiano accesso ad alimenti salutari e con un buon rapporto qualità/prezzo e non solo all'opzione meno costosa disponibile;
14. riconosce che gli appalti pubblici, se utilizzati efficacemente, possono essere un vero motore per promuovere qualitativamente i posti di lavoro, le retribuzioni e le condizioni normative, garantire la parità, sviluppare le competenze e la formazione, favorire le politiche ambientali e fornire incentivi alla ricerca e all'innovazione; invita la Commissione a esortare i governi e le amministrazioni aggiudicatrici a ricorrere maggiormente agli appalti pubblici sostenibili che promuovono e sostengono un'occupazione qualificata e che forniscono in Europa beni e servizi di elevata qualità; invita la Commissione a esaminare il modo in cui gli appalti pubblici hanno contribuito al conseguimento degli obiettivi generali dell'UE e a illustrare come si potrà operare per migliorare tali obiettivi in futuro;
15. ricorda che gli appalti pre-commerciali rappresentano uno strumento ancora poco sfruttato per promuovere l'innovazione negli appalti pubblici e per contribuire in modo significativo all'identificazione e alla creazione di mercati guida nonché per migliorare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici; considera, inoltre, che il modello proposto per la condivisione dei rischi e dei benefici (IPR) negli appalti pre-commerciali necessita di

chiarimenti e semplificazioni giuridiche per consentire un ricorso regolare ed efficace a questo strumento da parte degli operatori del settore; invita di conseguenza la Commissione a proporre, nel quadro dell'esercizio di riesame, un adeguamento delle pertinenti norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato per favorire la diffusione degli appalti pre-commerciali;

16. osserva che le norme in materia di appalti pubblici sono importanti perché possono aiutare i committenti pubblici a conseguire i loro obiettivi programmatici in modo efficace e trasparente; chiede al riguardo la creazione di una banca dati di standard, specialmente quelli relativi ai criteri ambientali e sociali, da tenere regolarmente aggiornata e da mettere a disposizione delle autorità pubbliche, al fine di garantire che i committenti abbiano accesso a indicazioni adeguate e chiare disposizioni per la preparazione delle gare, così da poterne facilmente verificare la conformità sul piano giuridico;
17. chiede che negli appalti pubblici sia fatto maggiore ricorso a norme non discriminatorie e aperte al fine di promuovere gli obiettivi di semplificazione e innovazione, in particolare per quanto riguarda l'accessibilità, le TIC e l'ambiente;
18. sottolinea che il fatto che un prodotto o un servizio sia il risultato di un processo sostenibile è giustamente considerato una caratteristica che può essere usata come criterio per operare un confronto con prodotti o servizi realizzati in modo non sostenibile, consentendo alle autorità di aggiudicazione di controllare in modo trasparente l'impatto ambientale e sociale dei contratti che aggiudicano senza indebolire il necessario legame con l'oggetto dell'appalto; rileva la necessità di chiarire in che misura sia possibile inserire requisiti relativi al processo produttivo nelle specifiche tecniche di ogni tipo di appalto, laddove pertinente e opportuno; fa riferimento alla causa Wienstrom, divenuta l'esempio classico riguardo al modo e al motivo per cui le caratteristiche attinenti alla produzione possano essere classificate come specifiche tecniche;
19. sottolinea che è necessario rafforzare la dimensione della sostenibilità degli appalti pubblici, consentendone l'integrazione in tutte le fasi della procedura di appalto (test di capacità, specifiche tecniche, clausole relative all'esecuzione del contratto ecc.);
20. osserva che, in risposta a una maggiore sensibilizzazione sul versante dell'impatto ambientale e climatico di opere, merci e servizi, le autorità aggiudicatrici dovrebbero includere i costi ambientali nella loro valutazione dell'"offerta economicamente più vantaggiosa" e nel calcolo dei costi del ciclo di vita; sottolinea, a tal proposito, che la scelta di tener conto di criteri non attinenti all'appalto deve essere volontaria e che la decisione di impiegarli spetta alle autorità pubbliche ovvero agli organi decisionali democraticamente eletti cui fanno capo, secondo una procedura di *policy-making* da espletare in loco; esorta la Commissione a chiarire le nozioni di "fornitore locale" e di "bene prodotto localmente";
21. sostiene la necessità di precisare maggiormente il testo delle direttive in merito a una migliore accessibilità per i disabili;
22. ritiene che le attuali disposizioni sui subappalti debbano essere rafforzate in quanto il ricorso a più livelli di subappalto può costituire un problema sul piano del rispetto degli accordi collettivi, delle condizioni di lavoro e delle norme in materia di salute e sicurezza;

raccomanda, pertanto, che le autorità pubbliche siano informate di tutti i dettagli inerenti al ricorso al subappalto prima della stipula del contratto; invita la Commissione a valutare, nella prospettiva di una futura revisione delle direttive, se per il subappalto siano necessarie nuove norme, ad esempio relativamente all'istituzione di una catena di responsabilità, al fine precipuo di evitare che le PMI subappaltatrici siano soggette a condizioni peggiori di quelle applicabili al contraente principale aggiudicatario dell'appalto pubblico;

23. riconosce il ruolo che l'Unione europea può svolgere nello stimolare lo sviluppo di efficaci partenariati pubblico-privato, promuovendo eque condizioni di concorrenza e la condivisione, fra gli Stati membri, delle migliori prassi in materia di politiche sociali e occupazionali; rileva, tuttavia, l'esistenza di notevoli differenze tra i requisiti normativi e procedurali nei vari Stati membri; invita, pertanto, la Commissione a definire meglio il concetto di partenariato pubblico-privato, in particolare per quanto concerne l'assunzione di rischi in comune e gli impegni economici tra le parti;
24. esorta la Commissione a valutare nuovamente se le soglie stabilite per gli appalti di beni e di servizi siano adeguate e, se del caso, ad aumentarle per agevolare la partecipazione agli appalti pubblici anche alle organizzazioni senza scopo di lucro, agli operatori dell'economia sociale e alle PMI; chiede di tenere in attenta considerazione le disposizioni vincolanti di cui all'Accordo sugli appalti pubblici (AGP) firmato nel quadro dell'OMC; ritiene inoltre necessario tener presente che, alla luce dei difficili negoziati sull'accesso agli appalti pubblici, un aumento delle soglie può facilmente dar luogo a ulteriori difficoltà nella politica commerciale dell'UE; ritiene poi che un allineamento delle soglie a quelle già armonizzate di cui alla direttiva 2004/17/CE sugli appalti nei settori speciali e alla direttiva 2009/81/CE sugli appalti nel settore della difesa assicurerebbe la massima semplificazione e la massima chiarezza sia alle amministrazioni aggiudicatrici che ai fornitori;
25. pone l'accento sul fatto che qualsiasi estensione delle norme dell'Unione all'aspetto del "cosa acquistare" rappresenterebbe un notevole cambiamento dell'attuale regime da valutare con attenzione; dubita che questo contribuirebbe alla semplificazione e alla razionalizzazione, e teme piuttosto che si tradurrebbe in norme più complicate con molte esenzioni difficili da gestire nella pratica; le direttive sugli appalti pubblici danno infatti indicazioni procedurali ("come acquistare") e non devono essere completate da disposizioni che dicano "cosa acquistare";

***Terzo compito: semplificare le norme e consentire procedure più flessibili***

26. sottolinea che le direttive risultano spesso troppo dettagliate e si fanno sempre più tecniche e complesse, aumentando al contempo in misura notevole il rischio legale di inadempienza per le amministrazioni aggiudicatrici e i fornitori; osserva che il timore della sfida porta a un'avversione al rischio che soffoca l'innovazione e lo sviluppo sostenibile, sfociando troppo spesso nella scelta del prezzo più basso anziché dell'offerta di miglior valore da parte delle stazioni appaltanti; chiede di dedicare più spazio al negoziato e alla comunicazione, accompagnati da misure volte ad assicurare la trasparenza e a prevenire l'abuso e la discriminazione ed insiste affinché, come eventuale primo passo, sia esplicitamente consentita la consultazione del mercato;

27. osserva che la politica in materia di appalti pubblici deve innanzitutto garantire l'utilizzo efficace dei fondi da parte degli Stati membri e l'ottimizzazione dei risultati degli appalti grazie all'applicazione di criteri chiari, trasparenti e flessibili, dando alle imprese dell'UE la possibilità di competere in condizioni di parità in tutta l'Unione;
28. sostiene, in vista del riesame della normativa europea in materia di appalti pubblici, l'opportunità di norme chiare, semplici, flessibili e meno analitiche, che rendano le procedure di appalto più snelle, meno macchinose, più economiche, più aperte verso le PMI e in grado di stimolare gli investimenti; considera necessaria pertanto una maggiore adesione ai principi generali di trasparenza, pari trattamento e non discriminazione; ritiene che la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici permetta la riduzione dei rischi di errore rispondendo meglio alle esigenze delle piccole stazioni appaltanti;
29. invita a valutare se sia ammissibile un ricorso alla procedura negoziata con previa pubblicazione in tutta l'UE, che vada al di là di quanto previsto dalle vigenti direttive e che permetta una migliore comunicazione fra le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici e un più efficace coordinamento tra domanda e offerta; ritiene che, qualora fosse esteso il campo di applicazione della procedura negoziata, occorrerebbe introdurre ulteriori tutele contro gli abusi - per esempio l'obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice di definire fin dall'inizio per tutti gli offerenti almeno alcune condizioni minime per l'esecuzione del contratto, secondo le valide prassi già invalse negli appalti privati – unitamente a requisiti relativi alla documentazione scritta;
30. invita la Commissione a riesaminare l'impostazione attualmente seguita per la qualificazione dei fornitori (in particolare, gli accordi quadro, i sistemi dinamici di acquisizione e l'uso dei sistemi di qualificazione da parte delle imprese di servizi pubblici) affinché ogni nuovo approccio in fatto di qualificazione riduca costi e tempi, sia interessante per le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici e conduca a un'ottimizzazione dei risultati;
31. ribadisce la sua richiesta di ammettere sistematicamente offerte alternative (o varianti), che sono cruciali per promuovere e diffondere soluzioni innovative; sottolinea che i requisiti funzionali e di performance e l'espressa autorizzazione di varianti offre agli aggiudicatari dell'appalto l'opportunità di proporre soluzioni innovative, in particolare in settori altamente innovativi, come quello delle TIC; chiede inoltre che siano esplorate tutte le vie, legislative e non, per fare in modo che gli appalti pubblici siano maggiormente rivolti alla promozione dell'innovazione in Europa;
32. invita la Commissione a introdurre dei chiarimenti nel quadro normativo sugli appalti pubblici, specie in relazione alla fase di esecuzione del contratto (ad esempio sulle "modifiche rilevanti" di un contratto in vigore, sulle modifiche riguardanti il contraente e la risoluzione dei contratti);
33. deplora le limitate opportunità che gli aggiudicatari degli appalti hanno per rettificare eventuali omissioni nelle loro offerte; chiede pertanto alla Commissione di specificare quali omissioni possono essere rettificate dagli offerenti, quali ulteriori modifiche sono consentite e come vanno garantiti trasparenza e pari trattamento;
34. sottolinea che le amministrazioni aggiudicatrici devono avere la possibilità di beneficiare

della precedente esperienza maturata con un offerente sulla base di una relazione ufficiale di valutazione; raccomanda che per le esclusioni venga stabilito un limite di tempo, in modo da garantire trasparenza e obiettività; rileva la necessità di chiarire nelle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE che un aggiudicatario che si sia reso colpevole di un illecito durante una precedente procedura di appalto può riottenere fiducia se dimostra chiaramente di essersi sottoposto a un'efficace "autoemendamento"; è del parere che un chiarimento in tal senso favorirebbe i meccanismi anti-corruzione incentivando una più rapida eliminazione di tali pratiche e rimuovendo gravi incertezze giuridiche;

35. si rammarica che il Libro verde abbia omissis di menzionare le carenze, la mancanza di competenza e conoscenza in tema di appalti pubblici e l'inadeguatezza delle strategie adottate in materia; sottolinea l'importanza di promuovere la professionalità e di garantire l'obiettività da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori di mercato, segnatamente sostenendo lo sviluppo di programmi di formazione mirati; raccomanda di creare una rete di centri di eccellenza nell'ambito dei vigenti quadri normativi nazionali esistenti per promuovere lo scambio di informazioni e di buone pratiche tra gli Stati membri; esorta le organizzazioni di coordinamento a livello nazionale ed europeo ad assumersi solidalmente la responsabilità di mettere a disposizione le necessarie informazioni e ad agevolare lo scambio di informazioni tra i loro membri a livello europeo; mette in rilievo l'importanza di manuali chiari e comprensibili sia per le amministrazioni aggiudicatrici che per gli offerenti; giudica deplorabile che i documenti "Buying green! A handbook on environmental public procurement" e "Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement", rispettivamente sugli appalti ecocompatibili e sugli aspetti sociali negli appalti pubblici, pubblicati rispettivamente nel 2005 e nel 2010, non risultino al riguardo sufficientemente utili;
36. constata che solo l'1,4% degli appalti è aggiudicato a un'impresa di un altro Stato membro; sottolinea che la professionalizzazione e il miglioramento della formazione del personale delle amministrazioni aggiudicatrici e degli offerenti stimolerebbe la concorrenza nell'UE e permetterebbe di sfruttare meglio i vantaggi offerti dal mercato interno degli appalti pubblici;

#### ***Quarto compito: migliorare l'accesso delle PMI***

37. sottolinea che assicurare alle PMI, che sono il motore dell'economia europea, un agevole accesso agli appalti pubblici, è essenziale per mantenere l'occupazione, lo sviluppo sostenibile, l'innovazione e la crescita; evidenzia che semplificare le procedure e le formalità amministrative, definire strategie favorevoli alle PMI e attuare il codice di buone prassi faciliterà l'accesso delle PMI agli appalti pubblici consentendo loro di partecipare a condizioni più eque ed equitative; è del parere che un accesso semplificato, equo ed equitativo agli appalti pubblici per tutte le imprese possa contribuire a un uso migliore del denaro dei contribuenti; rileva che di norma le PMI non possiedono grandi capacità tecnico-amministrative, per cui è essenziale mantenere i requisiti amministrativi al minimo indispensabile
38. fa notare che i criteri di selezione relativi alla situazione finanziaria, ad es. quelli attinenti al fatturato dell'impresa, dovrebbero essere proporzionati alla natura del contratto;

richiama la Commissione e gli Stati membri, nel momento in cui adottano strumenti flessibili e di facile utilizzo, alla necessità di non creare ulteriori ostacoli per la PMI e di tener conto in primo luogo dei loro interessi; chiede alla Commissione, al fine di migliorare l'accesso alle procedure di pubblico appalto e migliorarne la trasparenza, soprattutto a vantaggio dei piccoli offerenti e delle piccole stazioni appaltanti, di ammodernare il sito Tenders Electronic Daily (TED) rendendolo più accessibile, attraente e di agevole uso, soprattutto per quanto riguarda i criteri di ricerca nonché la qualità e analiticità delle traduzioni sintetiche delle varie gare; raccomanda che il TED offra agli utenti un servizio di segnalazione che li informi della pubblicazione di gare di possibile interesse;

39. chiede alla Commissione di garantire l'inclusione nell'accordo sugli appalti pubblici (Government Procurement Agreement) di una clausola che consenta all'Unione europea di accordare preferenza ai produttori europei, in particolare alle PMI, nell'aggiudicazione di taluni appalti pubblici, sul modello delle clausole già applicate da altri Stati parti di tale accordo;
40. 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;
41. nota che le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere maggiori possibilità di suddividere il contratto di pubblico appalto in lotti, ciò che darebbe alle PMI maggiori opportunità di accedere agli appalti pubblici in termini qualitativi e quantitativi, aumentando al tempo stesso la concorrenza; esorta le PMI ad avvalersi degli appalti comuni e in pool per conseguire economie di scala in settori quali la logistica e i trasporti; esorta le autorità pubbliche a mostrare flessibilità nell'esame di tali soluzioni moderne e volontarie; invita la Commissione a esplorare tutte le possibilità per incoraggiare il raggruppamento delle micro-, piccole e medie imprese a titolo temporaneo o permanente onde consentire loro di partecipare a gare di appalto non suddivise in lotti, senza dovervi prendere parte in veste di subappaltatori; chiede in proposito alla Commissione di esaminare in particolare l'attuale prassi di subappaltare alle PMI – spesso a condizioni più sfavorevoli rispetto a quelle riconosciute al contraente – parti di contratti non suddivisi in lotti e troppo impegnative perché le PMI possano parteciparvi;
42. propone, laddove fattibile, di consentire le autocertificazioni e di richiedere i certificati originali soltanto ai candidati selezionati o all'offerente vincitore, evitando peraltro ritardi e distorsioni del mercato causate da dichiarazioni inesatte; invita la Commissione a promuovere un "passaporto elettronico appalti" accettato da tutti gli Stati membri che comprovi che l'operatore economico soddisfa le condizioni richieste dalla legislazione UE in materia di appalti pubblici; sottolinea che un sistema europeo di prequalificazione rappresenterebbe uno strumento utile, se semplice, economico e di facile accesso per le PMI;

***Quinto compito: assicurare procedure affidabili e evitare vantaggi indebiti***

43. invita la Commissione a promuovere prassi di segnalazione più efficaci al fine di contrastare la corruzione negli appalti pubblici; ciò comprende gli scambi di informazioni

tra Stati membri sull'esclusione di offerenti inaffidabili; esorta la Commissione a definire chiare norme per la protezione degli informatori, conformemente alle raccomandazioni contenute nella risoluzione 1729(2010) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>1</sup>, al fine di aumentare la trasparenza dei contratti finanziati dall'UE, e a promuovere un'azione educativa a livello istituzionale e presso il grande pubblico;

44. rileva che alcuni Stati membri hanno già attuato procedure efficienti in materia di appalti pubblici che assicurano la trasparenza e il corretto uso del denaro del contribuente; invita la Commissione ad analizzare le migliori pratiche degli Stati membri in questo settore e a stabilire i principi più efficaci per gli appalti pubblici indetti nell'UE;
45. osserva che la lotta alla corruzione e ai favoritismi rappresenta uno degli obiettivi perseguiti dalle direttive; sottolinea che gli Stati membri affrontano sfide diverse in questo campo e che la definizione di un'impostazione più complessa a livello europeo potrebbe vanificare gli sforzi profusi per razionalizzare e semplificare le norme finendo per appesantire la burocrazia; osserva che i principi della trasparenza e della concorrenza sono fondamentali per la lotta alla corruzione; chiede che sia definito un approccio comune alle iniziative in materia di "autoemendamento" per evitare distorsioni del mercato e assicurare la certezza del diritto sia agli operatori economici che alle amministrazioni aggiudicatrici;
46. è del parere che gli appalti pubblici, impegnando risorse della collettività, debbano essere trasparenti e soggetti a pubblico controllo; chiede alla Commissione di chiarire tale aspetto per garantire certezza del diritto alle autorità locali e alle altre pubbliche amministrazioni e per consentir loro di informare i cittadini in merito ai propri obblighi contrattuali;
47. invita la Commissione a studiare la problematica delle offerte eccezionalmente basse e a proporre soluzioni adeguate; raccomanda alle amministrazioni aggiudicatrici, qualora pervengano offerte anormalmente basse, di fornire tempestivamente informazioni sufficienti agli altri offerenti per permettere loro di valutare se vi sia motivo di avviare una procedura di riesame; chiede una maggiore coerenza fra la politica commerciale esterna comune dell'UE e le prassi degli Stati membri che ammettono le offerte eccezionalmente basse;

***Sesto compito: estendere l'uso degli appalti elettronici***

48. accoglie con favore il Libro verde della Commissione sulla diffusione degli appalti elettronici; osserva che il relativo piano d'azione non ha conseguito l'obiettivo previsto e che è necessaria una maggiore volontà politica a tutti i livelli, compreso quello UE, per proseguire e accelerare la transizione verso l'*e-procurement*; intende assicurare che almeno il 50% dei pubblici appalti indetti dalle istituzioni UE e dagli Stati membri si svolgano con procedura elettronica, in linea con l'impegno assunto dai governi degli Stati membri alla conferenza ministeriale sull'*e-government* svoltasi a Manchester nel 2005;
49. sottolinea che alla Commissione spetta un ruolo del tutto particolare nella promozione dei progressi in tema di standardizzazione e di strutture, come nel caso delle firme

---

<sup>1</sup> Risoluzione 1729(2010) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla protezione degli informatori, testo adottato il 29 aprile 2010.

- elettroniche e delle marche temporali, che richiedono un formato convenzionale per ragioni di sicurezza; chiede alla Commissione di elaborare le relative norme comuni; mette in rilievo che requisiti tecnici onerosi per l'autenticazione degli offerenti possono rappresentare un ostacolo per gli operatori; sottolinea, a tal proposito, la necessità di sviluppare un sistema normalizzato di firma elettronica; invita gli Stati membri a rendere disponibile un servizio di convalida per i certificati emessi da fornitori di servizi di certificazione sotto la loro supervisione;
50. sottolinea che, per assicurare l'interoperabilità dei diversi sistemi ed evitare il fenomeno del *vendor lock-in* (dipendenza nei confronti di un unico fornitore), sono necessarie norme aperte e neutralità tecnologica; invita la Commissione a garantire una reale interoperabilità fra le diverse piattaforme per gli appalti pubblici elettronici già esistenti negli Stati membri, sfruttando maggiormente i risultati ottenuti da iniziative UE come PEPPOL e *e-CERTIS*;
51. osserva che qualsiasi proposta legislativa volta a espandere e a semplificare l'uso degli appalti elettronici deve iscriversi nel riesame delle principali direttive sugli appalti pubblici ed essere in linea con il loro campo di applicazione e con le disposizioni generali in materia, come quelle che regolano gli obblighi legati alle soglie;
52. mette in rilievo che gli appalti elettronici possono favorire la semplificazione dell'intero processo di appalto, introdurre efficienze tali da consentire un risparmio significativo in termini di costi e di tempi sia alle imprese che alle pubbliche amministrazioni e accrescere trasparenza e accessibilità; nota che, in particolare, l'aggiudicazione elettronica di contratti per via elettronica apre nuove vie all'ammodernamento dell'amministrazione nel settore dei pubblici appalti; ribadisce che gli appalti elettronici devono essere più economici, vantaggiosi e trasparenti rispetto agli appalti pubblici tradizionali; ritiene, comunque, che vi sia ancora un margine di miglioramento e che debbano essere profusi maggiori sforzi per disporre di informazioni comparabili e oggettive e di dati statistici; invita la Commissione e gli Stati membri a favorire l'uso transfrontaliero dell'*e-procurement*;
53. osserva che la legislazione non rappresenta l'unica soluzione per promuovere i cambiamenti; chiede pertanto alla Commissione di valutare strumenti alternativi per scambiare le esperienze, condividere le migliori prassi e trasferire le conoscenze tra gli attori locali e regionali in ambito transfrontaliero; sottolinea l'assoluta necessità di accrescere le competenze e le conoscenze del personale che si occupa di appalti elettronici e di aiutare le PMI a migliorare le loro conoscenze e capacità grazie a incentivi nazionali e/o europei che assicurino pari condizioni competitive tra PMI e grandi imprese; saluta la *Connecting Europe Facility* (Meccanismo per collegare l'Europa), nuovo strumento finalizzato a dare impulso agli appalti elettronici transfrontalieri e che favorirà lo sviluppo del mercato unico digitale;
54. accoglie con favore l'annuncio fatto dalla Commissione con il Piano d'azione *e-Government* 2011-2015, di voler sviluppare la piattaforma *epractice.eu* fino a farne uno strumento efficace per lo scambio di esperienze e di informazioni tra gli Stati membri e gli operatori di *e-governement* e insiste affinché il portale sia esteso agli operatori locali e regionali;

55. 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 Wienstrom<sup>1</sup> 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)**

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

---

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

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.

1.9.2011

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL COMMERCIO INTERNAZIONALE**

destinato alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

sulla modernizzazione degli appalti pubblici  
(2011/2048(INI))

Relatore: Kader Arif

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per il commercio internazionale invita la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. invita gli Stati parti dell'accordo sugli appalti pubblici a concludere quanto prima la riforma di tale accordo al fine di promuovere maggiore equità e trasparenza a livello internazionale, contrastando la corruzione in modo più efficace nel rispetto del carattere multifunzionale delle politiche degli appalti; invita detti Stati a contenere le proprie riserve – siano esse territoriali o settoriali – entro limiti ragionevoli in sede di ratifica del futuro accordo; deplora tuttavia che nessuna delle principali economie emergenti abbia finora firmato l'accordo sugli appalti pubblici; invita questi ultimi paesi a partecipare al processo di revisione in corso e in seguito a concludere e ratificare in tempi brevi il futuro accordo;
2. sottolinea la necessità di trasformare la politica commerciale dell'Unione in un autentico veicolo di sviluppo sostenibile e di creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità; invita la Commissione a perseguire una politica commerciale che sia coerente con una politica industriale forte e creatrice di posti di lavoro; sottolinea che i partner commerciali dell'Unione europea devono essere soggetti a regole e devono assicurare che queste vengano rispettate, altrimenti si configurerebbe una violazione degli obblighi internazionali che recherebbe grave pregiudizio al funzionamento del mercato unico;
3. rammenta che l'accordo sugli appalti pubblici, che deve restare lo strumento principale di regolamentazione degli appalti pubblici a livello internazionale, prevede un trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo; esorta la Commissione a rispettare

tale principio nelle sue relazioni bilaterali con questi paesi;

4. sottolinea che, in un contesto di maggiore concorrenza internazionale, le imprese europee si distinguono per la loro capacità di innovazione, le alte tecnologie che sviluppano e la qualità delle norme sociali e ambientali che applicano; invita la Commissione a favorire il riconoscimento, nell'accordo sugli appalti pubblici, non solo dei criteri di prezzo per l'aggiudicazione degli appalti pubblici ma anche di criteri aggiuntivi connessi all'oggetto del contratto, in particolare per quanto riguarda la capacità di garantire maggiore sicurezza nel lavoro; invita la Commissione a includere criteri aggiuntivi di questo tipo in sede di negoziato di accordi di libero scambio con paesi che non aderiscono all'accordo sugli appalti pubblici, tenendo conto del livello di sviluppo delle altre parti interessate nella scelta e nella definizione di tali criteri; ritiene che norme migliori in materia di appalti pubblici consentirebbero di creare più posti di lavoro di qualità, di sostenere la politica industriale europea e di promuovere uno sviluppo ambientale e sociale sostenibile;
5. chiede alla Commissione di ampliare le direttive europee incorporandovi le disposizioni previste dalla convenzione 94 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulle clausole di lavoro nei contratti pubblici, il cui obiettivo è quello di promuovere appalti pubblici socialmente responsabili esigendo dagli offerenti e dai committenti l'allineamento alle remunerazioni e alle altre condizioni di lavoro vigenti a livello locale, quali stabilite dai contratti collettivi o dalla legislazione nazionale;
6. ricorda che gli appalti pubblici rappresentano uno strumento politico ed economico idoneo a conseguire gli obiettivi di breve, medio e lungo termine relativi a uno sviluppo ecologicamente sostenibile e che essi possono altresì favorire norme sociali elevate nel mondo; chiede alla Commissione di prevedere negli accordi commerciali incentivi mirati a favore delle imprese, per far sì che gli appalti pubblici tengano maggiormente conto della dimensione sociale e ambientale e favoriscano l'innovazione;
7. ricorda alla Commissione che, seppure le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE consentano un certo margine di manovra per integrare norme sociali, ambientali e di sostenibilità che presentano un legame diretto con il contratto, la modernizzazione della legislazione in vigore dovrebbe sforzarsi di ampliare tale possibilità e di ridurre le limitazioni onde sfruttare meglio le eventuali sinergie offerte dagli appalti pubblici per conseguire vari obiettivi in altri settori d'azione politica;
8. ricorda la necessità di rafforzare l'efficacia delle spese pubbliche per quanto riguarda la loro influenza positiva sull'impegno sociale ed ecologico delle imprese nazionali e internazionali nonché di cogliere l'opportunità di rafforzare la dimensione sociale ed ecologica negli scambi europei e mondiali attuando una politica responsabile degli appalti pubblici;
9. sottolinea che le imprese possono influenzare e promuovere l'occupazione, il lavoro dignitoso, l'osservanza del diritto del lavoro e della legislazione sociale, l'accessibilità, il commercio equo, il rispetto dei diritti umani e l'impegno sociale offrendo norme elevate al momento di rispondere agli appalti di gare d'appalto; chiede pertanto alla Commissione di esaminare e creare lo spazio normativo appropriato a tal fine mediante la modernizzazione degli accordi sugli appalti pubblici;

10. chiede alla Commissione di garantire l'inclusione nell'accordo sugli appalti pubblici di una clausola che consenta all'Unione europea di accordare preferenza ai produttori europei, in particolare alle PMI, nell'aggiudicazione di taluni appalti pubblici, sul modello delle clausole già applicate da altri Stati parti di tale accordo;
11. ritiene che la regolamentazione vigente in materia di appalti pubblici sia eccessivamente complessa e possa risultare praticamente ingestibile per i piccoli clienti e le PMI, costituendo in tal modo una barriera commerciale non tariffaria; chiede pertanto alla Commissione di adeguare la legislazione proposta sulla modernizzazione degli appalti pubblici alle esigenze dei piccoli clienti e delle PMI onde accrescere la partecipazione di tali attori agli appalti pubblici e al commercio internazionale; auspica altresì una semplificazione del procedimento amministrativo attraverso il ricorso alle tecnologie dell'informazione, in particolare sotto forma di procedure di gara pubbliche online; sollecita la Commissione a tenere conto del valore sociale delle PMI nella modernizzazione degli appalti pubblici e ad adottare misure specifiche intese a promuovere la loro partecipazione agli appalti pubblici e a rafforzarne la competitività;
12. sollecita la Commissione a semplificare le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, a snellire i processi di aggiudicazione degli appalti, a ridurre il livello di dettagli della regolamentazione nonché ad alleggerire gli oneri amministrativi, onde migliorare in tal modo l'ambiente economico in cui operano le imprese europee, i loro clienti e i partner commerciali dell'UE, garantire una concorrenza equa e rafforzare l'efficacia e l'efficienza degli appalti pubblici in Europa; sottolinea pertanto la necessità di migliorare le condizioni in cui operano le PMI adottando delle soglie, alleggerendo gli oneri amministrativi e ampliando il loro campo d'azione;
13. ritiene essenziale avere una visione chiara delle imprese straniere che operano sul suolo europeo, in particolare quando le loro attività beneficiano di un forte sostegno statale dall'estero; si preoccupa del possibile aggiramento delle norme del mercato interno da parte di imprese straniere che stabiliscono filiali nell'UE o acquisiscono imprese europee; invita pertanto la Commissione a creare un organismo incaricato di valutare gli investimenti esteri ex ante, sul modello del comitato per gli investimenti stranieri negli Stati Uniti (CFIUS);
14. ritiene che il mercato europeo non possa essere aperto unilateralmente agli operatori dei paesi terzi ed esorta la Commissione ad avanzare proposte per uno strumento efficace che consenta, da un lato, di incoraggiare il rispetto del principio di maggiore reciprocità nei confronti degli Stati – membri o non membri dell'accordo sugli appalti pubblici – che attualmente non concedono accesso equivalente agli operatori europei, e di assicurare, dall'altro, una concorrenza equa e condizioni di parità a livello mondiale;
15. invita la Commissione a essere più risoluta nel quadro dei negoziati bilaterali con paesi industrializzati al fine di garantire un migliore accesso al mercato e una maggiore reciprocità in materia di appalti pubblici; sottolinea che l'accesso reale al mercato non dovrebbe essere limitato da ostacoli non tariffari e chiede alla Commissione di prestare particolare attenzione a tale problema nel condurre negoziati a livello internazionale;
16. rileva che i capitoli dedicati agli appalti pubblici negli accordi commerciali dell'UE costituiscono accordi vincolanti a livello internazionale e chiede pertanto alla

Commissione di provvedere a che il tenore di tali capitoli non contraddica gli sforzi attualmente dispiegati per modernizzare la legislazione sugli appalti pubblici nell'Unione europea, ivi inclusa la revisione dei valori soglia che richiedono un bando di gara d'appalto;

17. ritiene che gli strumenti e gli obiettivi politici di promozione delle imprese europee debbano essere selezionati accuratamente e che qualsiasi tendenza protezionistica non sia appropriata, nelle presenti difficoltà economiche, a rilanciare la congiuntura europea;
18. ritiene che il reato di mafia o criminalità organizzata con sentenza passata in giudicato in uno Stato membro debba costituire motivo di esclusione di imprese europee o extraeuropee da una gara ad evidenza pubblica in tutti gli Stati membri dell'Unione;
19. ritiene che, tenendo conto dell'importante ruolo svolto dalle grandi imprese, dalle loro filiali e dalle loro catene di approvvigionamento nel commercio internazionale, la responsabilità sociale e ambientale delle imprese debba costituire un aspetto di cui tenere conto negli accordi commerciali dell'Unione europea.

## ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

<b>Approvazione</b>	31.8.2011
<b>Esito della votazione finale</b>	+ : 23 - : 2 0 : 2
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	William (The Earl of) Dartmouth, Kader Arif, David Campbell Bannerman, Daniel Caspary, Yannick Jadot, Metin Kazak, Bernd Lange, David Martin, Vital Moreira, Paul Murphy, Franck Proust, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Niccolò Rinaldi, Helmut Scholz, Peter Šťastný, Robert Sturdy, Gianluca Susta, Keith Taylor, Paweł Zalewski
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Catherine Bearder, George Sabin Cutaş, Mário David, Albert Deß, Salvatore Iacolino, Maria Eleni Koppa, Elisabeth Köstinger, Marietje Schaake
<b>Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Roger Helmer, Patrice Tirolien

14.7.2011

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL CONTROLLO DEI BILANCI**

destinato alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

sulla modernizzazione degli appalti pubblici  
(2011/2048(INI))

Relatore per parere: Bart Staes

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per il controllo dei bilanci invita la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. sottolinea che, nel contesto dell'utilizzo dei fondi dell'Unione europea, è fondamentale applicare correttamente le norme in materia di appalti negli Stati membri, al fine di proteggere gli interessi dei contribuenti dell'UE; ricorda che la spesa pubblica per lavori, beni e servizi rappresenta circa il 19% del PIL dell'UE (2009) e quasi un quinto di questa spesa rientra nell'ambito delle direttive UE sugli appalti pubblici (circa 420 miliardi di EUR o 3,6% del PIL dell'UE), come pubblicato nella comunicazione della Commissione sulla lotta alla corruzione nell'UE<sup>1</sup>; ricorda che, secondo la Corte dei conti europea<sup>2</sup>, il mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici rappresenta, da solo, circa il 43% di tutti gli errori quantificabili e approssimativamente tre quarti del tasso di errore stimato per quanto concerne la spesa relativa alla politica di coesione;
2. invita la Commissione a effettuare le necessarie analisi delle norme derivanti dalla giurisprudenza UE per chiarire il quadro giuridico e fornire più certezza giuridica a tutte le parti;
3. esorta la Commissione a proporre senza indugio norme adeguate per evitare la corruzione e i favoritismi e stabilire parità di condizioni per tutti i partecipanti alle procedure di

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo dal titolo "La lotta contro la corruzione nell'UE" (COM(2011)308).

<sup>2</sup> Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, corredata delle risposte delle istituzioni (GU C 303 del 9.11.2010, pag. 1).

appalto; invita la Commissione a introdurre definizioni comuni di "conflitto di interessi" e "gravi violazioni dei doveri professionali" nell'ambito degli appalti pubblici e a intraprendere tutte le misure necessarie per impedire la corruzione realizzata attraverso la turbativa d'asta;

4. sottolinea che la riforma degli appalti pubblici deve mirare ad accrescere l'efficacia della spesa pubblica, garantire il più efficiente uso dei fondi pubblici nonché giungere a risultati ottimali per gli appalti pubblici stabilendo procedure chiare, trasparenti e flessibili, e creando la possibilità per i candidati di concorrere a parità di condizioni in tutta l'UE;
5. invita la Commissione a promuovere prassi di segnalazione più efficaci al fine di contrastare la corruzione negli appalti pubblici, inclusi scambi di informazioni tra Stati membri sull'esclusione di offerenti inaffidabili; esorta la Commissione a definire chiare norme per la protezione degli informatori, conformemente alle raccomandazioni contenute nella risoluzione 1729(2010) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>1</sup>, al fine di aumentare la trasparenza dei contratti finanziati dall'UE e a promuovere iniziative educative sia a livello istituzionale che di opinione pubblica;
6. sottolinea che, quale importante strumento per garantire una partecipazione informata alle procedure ed evitare gli errori, è fondamentale che le amministrazioni aggiudicatrici conoscano le norme applicabili e siano destinatarie di campagne di diffusione delle informazioni in materia di appalti pubblici; suggerisce di istituire in ogni Stato membro un servizio di assistenza centralizzato che preli particolare attenzione alle PMI;
7. invita la Commissione a introdurre dei chiarimenti nel quadro normativo sugli appalti pubblici, in particolare per quanto riguarda la fase di esecuzione del contratto (ad esempio su "modifiche sostanziali" di un contratto in vigore, modifiche riguardanti il contraente e sulla risoluzione dei contratti);
8. invita la Commissione a promuovere contratti di appalto pubblico sostenibili che rispettino i criteri sociali, ambientali e relativi al commercio equo, obbligando gli Stati membri a inserire nel capitolato d'onere requisiti a tal fine;
9. constata che l'e-procurement migliora l'accessibilità, la trasparenza, l'efficienza e la competitività; invita la Commissione e gli Stati membri a favorire l'uso transfrontaliero dell'e-procurement;
10. rileva che alcuni Stati membri hanno già attuato procedure efficienti in materia di appalti pubblici che assicurano la trasparenza e il corretto uso del denaro del contribuente; invita la Commissione ad analizzare le migliori pratiche degli Stati membri in questo settore e a stabilire principi più efficaci per gli appalti pubblici in tutta l'UE;
11. invita la Commissione a rivedere i criteri di selezione qualitativi esistenti aggiungendo ai bilanci, in quanto prova della capacità economica e finanziaria dell'operatore, i rendiconti finanziari, che permettono di dimostrarne la solidità finanziaria;

---

<sup>1</sup> Risoluzione 1729(2010) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla protezione degli informatori, testo adottato il 29 aprile 2010.

12. invita la Commissione a presentare misure per semplificare le procedure di appalto e ridurre gli oneri amministrativi per gli offerenti, al fine di aumentare le possibilità delle PMI di partecipare ai contratti pubblici, come sottolineato dalla relazione del Parlamento sullo Small Business Act (2008/2237/INI); sottolinea che ciò ridurrà inoltre il rischio di errori amministrativi; suggerisce di lavorare con un registro o passaporto centrale o regionale, in modo da ridurre gli oneri amministrativi per le PMI causati dai requisiti nella fase di selezione.

## ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

<b>Approvazione</b>	13.7.2011
<b>Esito della votazione finale</b>	+ :            23 - :            0 0 :            0
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Jean-Pierre Audy, Inés Ayala Sender, Zigmantas Balčytis, Andrea Cozzolino, Tamás Deutsch, Martin Ehrenhauser, Jens Geier, Gerben-Jan Gerbrandy, Ingeborg Gräßle, Iliana Ivanova, Bogusław Liberadzki, Monica Luisa Macovei, Aldo Patriciello, Crescenzo Rivellini, Paul Rübig, Theodoros Skylakakis, Bart Staes, Søren Bo Søndergaard
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Thijs Berman, Zuzana Brzobohatá, Derk Jan Eppink, Christofer Fjellner, Marian-Jean Marinescu, Jan Mulder

18.7.2011

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI**

destinato alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

sulla modernizzazione degli appalti pubblici  
(2011/2048(INI))

Relatore per parere: Julie Girling

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per l'occupazione e gli affari sociali invita la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. osserva che gli appalti pubblici costituiscono circa il 17% del PIL dell'Unione europea e rappresentano un essenziale strumento di mercato mirato alle esigenze della società il quale, oltre a soddisfare altri obiettivi, può svolgere un ruolo promuovendo l'occupazione sostenibile, migliori condizioni di lavoro e l'innovazione, soprattutto nelle imprese e, in particolare, in quelle piccole e medie, stimolando l'inclusione sociale e rispondendo alle esigenze occupazionali dei gruppi sociali vulnerabili e svantaggiati, e può apportare un contributo importante al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020; sottolinea, inoltre, l'importanza degli appalti pubblici nel promuovere un modello sociale europeo basato su posti di lavoro di qualità, pari opportunità, non discriminazione e inclusione sociale; evidenzia allo stesso tempo che il diritto degli appalti pubblici applicato all'esecuzione di servizi sociali diretti alla persona non costituisce sempre la modalità più idonea a fornire i migliori risultati all'utilizzatore del servizio;
2. segnala che le attuali norme dell'Unione europea in materia di appalti consentono di tenere conto dei fattori sociali negli appalti pubblici; rileva tuttavia che sono necessari ulteriori chiarimenti in relazione alla loro attuazione pratica;
3. è favorevole a mantenere l'attuale classificazione di categorie di servizi A e B, quest'ultima per gli appalti il cui oggetto non implichi una concorrenza transfrontaliera o sia di natura tale da rendere inopportuno un appalto pubblico dell'Unione europea, ad esempio la sanità e i servizi sociali;

4. riconosce che le amministrazioni pubbliche spendono oltre il 16% del PIL europeo e, pertanto, devono essere incoraggiate a impegnarsi maggiormente in soluzioni che promuovano con tale spesa l'innovazione sociale e le opportunità sul mercato del lavoro, in particolare fornendo servizi pubblici più efficienti;
5. sostiene la promozione degli appalti sociali nel settore dei beni, ad esempio utilizzando i criteri del commercio equo e solidale;
6. riconosce l'importanza dell'accordo sugli appalti pubblici (GPA), che potrebbe limitare la portata degli adeguamenti legislativi a livello dell'Unione europea in quanto taluni requisiti procedurali derivano direttamente da tale accordo; sottolinea tuttavia che, in alcuni settori, le norme sugli appalti pubblici sono ancora più restrittive di quelle previste dal GPA; invita la Commissione, nel rispetto degli attuali principi fondamentali (concorrenza, trasparenza, non discriminazione, efficienza) a puntare a semplificare e rendere più flessibili le norme volte a facilitare e promuovere gli appalti sociali;
7. sottolinea che lo sviluppo della normativa dell'Unione europea in materia di appalti pubblici potrebbe contribuire a perfezionare alcuni concetti e nozioni di base, fornendo una maggiore certezza giuridica alle amministrazioni aggiudicatrici, alle imprese e ai lavoratori;
8. chiede alla Commissione di riconoscere formalmente altre modalità di selezione dei fornitori, ad esempio i metodi di "cooperazione interna" e "concessione di servizi" e di attribuire esplicitamente pari valore a tutte le opzioni per l'aggiudicazione e il finanziamento dei servizi sociali d'interesse generale (SSIG);
9. insiste sul fatto che la direttiva dovrebbe incoraggiare le amministrazioni aggiudicatrici a fare riferimento a obiettivi politici orizzontali e consentire esplicitamente tale pratica;
10. riconosce l'importanza del ruolo delle amministrazioni aggiudicatrici, che possono utilizzare il proprio potere di acquisto per beni e servizi a maggiore valenza sociale; sottolinea che gli appalti sociali possono contribuire in modo significativo a raggiungere gli obiettivi di Europa 2020 e che è opportuno promuoverli in ottemperanza ai principi di concorrenza, trasparenza, non discriminazione ed efficacia in termini di costi, e nel rispetto delle esigenze delle piccole e medie imprese; invita, pertanto, le amministrazioni aggiudicatrici a valutare i rischi sociali e l'impatto esercitato dalla propria attività e dalla catena di approvvigionamento; invita la Commissione a promuovere lo sviluppo di punti di contatto per gli appalti pubblici eco-responsabili all'interno dei singoli Stati membri, al fine di sviluppare prassi relative agli appalti pubblici socialmente responsabili e fornire consulenza legale specializzata alle parti interessate;
11. sottolinea che qualsiasi revisione delle direttive deve rispecchiare le disposizioni del trattato di Lisbona per quanto riguarda gli impegni relativi alla piena occupazione, a un'economia sociale di mercato e alle responsabilità riguardanti servizi pubblici di qualità e la libertà delle amministrazioni pubbliche e degli Stati membri di decidere in merito al finanziamento, all'organizzazione e alla prestazione dei servizi pubblici;
12. invita la Commissione a promuovere, presso le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti competenti a livello nazionale, un maggior coinvolgimento delle organizzazioni socio-

economiche e di volontariato nella fase di studio iniziale degli appalti, allo scopo di valutare in modo più approfondito i problemi specifici di valenza sociale in sede di stesura dei bandi di gara;

13. sottolinea l'importanza di una maggiore cooperazione e comunicazione tra tutte le parti interessate, al fine di promuovere una collaborazione responsabile e socialmente sostenibile tra acquirenti e fornitori; invita la Commissione a intensificare campagne di informazione e comunicazione sui vantaggi offerti dagli appalti socialmente responsabili, attraverso la diffusione di buone prassi tra gli Stati membri;
14. rimarca l'importanza di inserire nei capitolati contrattuali, quale strategia a lungo termine, requisiti relativi alla formazione del personale delle amministrazioni aggiudicatrici e dei singoli operatori da una parte e, dall'altra, alle competenze e alla formazione, ad esempio programmi di apprendistato e tirocinio o per la formazione degli adulti; sottolinea tuttavia che tali misure devono essere collegate concretamente con l'oggetto della gara, essere proporzionate e presentare vantaggi economici;
15. sostiene che sarebbe necessaria un'ulteriore puntualizzazione del testo delle direttive in merito a una migliore accessibilità per i disabili;
16. rileva che le piccole e medie imprese, le quali, secondo le stime, si aggiudicano tra il 31% e il 38% del valore complessivo degli appalti pubblici, costituiscono la colonna portante dell'economia dell'Unione europea e dispongono di un immenso potenziale per quanto concerne la creazione di posti di lavoro, la crescita e l'innovazione e che maggiori possibilità di accesso ai mercati degli appalti, ad esempio mediante una diminuzione degli oneri amministrativi e la messa a disposizione di rafforzate consulenze tecniche e giuridiche in fase di elaborazione dei bandi di gara, possono consentire loro di concretizzare tale potenziale; a tale proposito invita gli Stati membri a rafforzare le misure per promuovere l'osservanza del Codice europeo delle migliori pratiche, che mira a garantire una concorrenza equa e a facilitare l'accesso delle piccole e medie imprese; invita la Commissione a considerare l'introduzione di misure legislative a livello dell'Unione europea che consentano alle amministrazioni aggiudicatrici di concretizzare appieno il summenzionato potenziale economico e innovativo delle piccole e medie imprese;
17. rileva che il mercato europeo degli appalti pubblici è più aperto dei mercati dei partner internazionali dell'Unione e che, di conseguenza, le imprese dell'Unione europea non possono competere in condizioni di uguaglianza con le imprese estere e l'accesso ai mercati dei paesi terzi resta per loro difficile; invita la Commissione a garantire che sia rispettato il principio di reciprocità per quanto riguarda l'apertura dei mercati e l'accesso agli appalti pubblici sia all'interno dell'Unione europea che al di fuori di essa, come stabilito dagli accordi stipulati dall'Unione con i paesi terzi;
18. riconosce il ruolo importante degli appalti elettronici nel ridurre gli oneri amministrativi quali i costi delle operazioni, in particolare per le piccole e medie imprese; sottolinea, a tale riguardo, che l'utilizzo degli appalti elettronici deve essere promosso ulteriormente e che è opportuno che gli imprenditori e il personale siano adeguatamente formati;
19. sottolinea, in particolare, il fatto che un'evoluzione delle prassi di appalto dovrebbe mirare

a semplificare le norme sugli appalti, rendendole più flessibili e riducendo al minimo i requisiti che le aziende devono soddisfare per poter partecipare a procedure di appalto, in modo da facilitare appalti pubblici innovativi sul piano economico e sociale e promuovere l'innovazione e la creazione di migliori opportunità di lavoro; sottolinea che, nell'ambito dell'esistente normativa dell'Unione europea sulle gare d'appalto, esistono già strumenti idonei a tal fine (ad esempio obblighi di prestazioni, principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa); esorta la Commissione a continuare a premere affinché siano utilizzati strumenti di questo tipo, ad esempio la valutazione dei costi dell'intero ciclo di vita, e ad esaminare ulteriori possibili mezzi per promuovere l'innovazione sociale; sottolinea che nelle procedure di gara deve essere rafforzata l'importanza attribuita ai criteri sociali e ambientali e che il criterio del prezzo più basso deve avere un ruolo subordinato nella procedura di aggiudicazione;

20. sottolinea che gli appalti pubblici socialmente responsabili contribuiscono a migliorare il rispetto dei valori e delle esigenze della comunità poiché tengono conto delle necessità di tutti gli utenti, incluse le persone con disabilità e quelle di diversa provenienza etnica;
21. auspica la modifica dell'attuale quadro normativo relativo agli appalti pubblici tenendo conto anche delle particolari caratteristiche dei servizi sociali;
22. sottolinea l'importanza di assicurare che una maggiore flessibilità non comporti una minore responsabilità delle amministrazioni aggiudicatrici e degli offerenti, con effetti negativi sulle opportunità di lavoro;
23. sottolinea che la promozione di alcune priorità nel settore delle politiche sociali e occupazionali mediante gli appalti pubblici può aumentare il rischio di processi decisionali soggettivi e rendere tali decisioni difficilmente reversibili;
24. riconosce il ruolo che l'Unione europea può svolgere nello stimolare lo sviluppo di efficaci partenariati pubblico-privato, promuovendo eque condizioni di concorrenza e la condivisione, fra gli Stati membri, delle migliori prassi in materia di politiche sociali e occupazionali; rileva, tuttavia, l'esistenza di notevoli differenze tra i requisiti normativi e procedurali nei vari Stati membri; invita, pertanto, la Commissione a meglio definire il concetto di partenariato pubblico-privato, in particolare per quanto concerne l'assunzione di rischi in comune e gli impegni economici tra le parti;
25. riconosce che gli appalti pubblici, se utilizzati in modo efficace, potrebbero costituire un vero e proprio motore per la promozione di impieghi, retribuzioni e condizioni di lavoro di qualità, la parità, lo sviluppo di abilità, la formazione, la promozione di politiche ambientali e l'incentivazione della ricerca e dell'innovazione;
26. deplora che il Libro verde non abbia colto l'occasione di esaminare l'effettiva applicazione dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori<sup>1</sup> e il suo impatto sull'accesso al mercato degli appalti dell'UE da parte di imprese provenienti da paesi terzi;

---

<sup>1</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 3 aprile 2008 nella causa C-346/06, Racc. 2008, pag. I 01989 (Dirk Ruffert/Land Niedersachsen).

27. invita la Commissione, alla luce del riesame in corso, a pubblicare un manuale pratico e chiaro per le amministrazioni aggiudicatrici che includa studi di casi concreti in cui gli appalti sociali hanno avuto successo;
28. chiede che le spese che le imprese devono sostenere per presentare offerte per un appalto pubblico siano ridotte al minimo, al fine di migliorare la loro competitività e accrescere in tal modo il numero di posti di lavoro;
29. raccomanda maggiore flessibilità e rapidità nel quadro delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, onde migliorare la competitività delle imprese e, così facendo, incrementare i posti di lavoro.

## ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

<b>Approvazione</b>	13.7.2011
<b>Esito della votazione finale</b>	+ : 28 - : 17 0 : 4
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Regina Bastos, Edit Bauer, Pervenche Berès, Mara Bizzotto, Philippe Boulland, David Casa, Alejandro Cercas, Ole Christensen, Derek Roland Clark, Sergio Gaetano Cofferati, Frédéric Daerden, Karima Delli, Proinsias De Rossa, Frank Engel, Sari Essayah, Ilda Figueiredo, Thomas Händel, Roger Helmer, Nadja Hirsch, Stephen Hughes, Danuta Jazłowiecka, Martin Kastler, Ádám Kósa, Jean Lambert, Patrick Le Hyaric, Olle Ludvigsson, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Elisabeth Morin-Chartier, Csaba Óry, Siiri Oviir, Rovana Plumb, Sylvana Rapti, Licia Ronzulli, Elisabeth Schroedter, Joanna Katarzyna Skrzydlewska, Jutta Steinruck
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Georges Bach, Raffaele Baldassarre, Jürgen Creutzmann, Kinga Göncz, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Evelyn Regner, Csaba Sógor, Emilie Turunen, Peter van Dalen, Cecilia Wikström
<b>Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Ashley Fox, Marit Paulsen

20.7.2011

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AMBIENTE, LA SANITÀ PUBBLICA E LA SICUREZZA ALIMENTARE**

destinato alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

sulla modernizzazione degli appalti pubblici  
(2011/2048(INI))

Relatore: Åsa Westlund

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare invita la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

#### **Aspetti generali**

1. si compiace del fatto che la Commissione considera gli appalti pubblici una componente importante ai fini della transizione a un'economia sostenibile e del raggiungimento degli obiettivi della strategia EU 2020; sottolinea la responsabilità che hanno gli Stati membri di assicurare che le politiche in materia di appalti pubblici sostengano l'azione volta al conseguimento di detti obiettivi e saluta con favore il fatto che la Commissione presti maggiore attenzione alle esigenze delle piccole stazioni appaltanti;
2. nota che i consumi del settore pubblico dell'UE rappresentano annualmente circa il 17% del prodotto interno lordo dell'Unione; rileva ancora una volta le possibilità offerte dal potere di acquisto delle amministrazioni pubbliche nella promozione di finalità collettive e sottolinea pertanto l'importanza di far uso della possibilità di includere nelle procedure di pubblico appalto criteri diversi dal prezzo, come gli elementi ambientali e sociali; è del parere che tramite gli appalti pubblici sia possibile ridurre i trend di produzione e consumo nocivi per l'ambiente;
3. valuta positivamente la diffusa volontà delle autorità locali, regionali e nazionali di aggiudicare appalti che favoriscano lo sviluppo sostenibile, compresa l'efficienza delle risorse e l'efficienza energetica, la diffusione delle energie rinnovabili e la lotta contro il

cambiamento climatico; rileva i numerosi elementi che dimostrano che la direttiva e la sua applicazione stanno rendendo tutto ciò più difficile e che le ambiguità nelle vigenti regole in materia di appalti pubblici hanno provocato equivoci e interpretazioni divergenti in merito all'inclusione di criteri di sostenibilità ambientale nei contratti; sottolinea che i trattati UE richiedono l'elaborazione di norme che stimolino anziché inibire od ostacolare la capacità degli Stati membri e degli enti locali e regionali di promuovere obiettivi di tutela dell'ambiente e di sviluppo sostenibile;

4. afferma che le direttive devono incoraggiare e consentire esplicitamente alle amministrazioni aggiudicatrici di fare riferimento, nell'oggetto degli appalti, a obiettivi programmatici orizzontali, quali lo sviluppo sostenibile;
5. raccomanda, per tutti i contratti di pubblico appalto all'uopo idonei, l'inclusione di considerazioni ambientali e di altri pertinenti aspetti atti a contribuire allo sviluppo sostenibile; sottolinea che la direttiva sugli appalti pubblici andrebbe modificata per chiarire che è possibile e auspicabile che le amministrazioni aggiudicatrici
  - impongano condizioni di carattere ambientale nel capitolato tecnico e tengano conto dell'impatto sull'ambiente in sede di aggiudicazione;
  - impongano standard sociali, ad esempio per favorire l'inserimento dei disabili nel mercato del lavoro e la sicurezza sul lavoro;
  - impongano, laddove pertinente, condizioni per il benessere degli animali da allevamento e per il trasporto di animali vivi;
  - prevedano la clausola che le condizioni suindicate si applicano anche ai subappaltatori;
6. ritiene al riguardo che occorra dare priorità alla definizione di criteri per l'attribuzione del marchio europeo di qualità ecologica (Ecolabel) ai servizi; sottolinea che, in sede di acquisto e noleggio di impianti e apparecchiature che utilizzano energia, le amministrazioni aggiudicatrici devono adottare criteri equivalenti agli standard energetici dell'Ecolabel per la quantificazione del risparmio energetico totale;
7. prende atto in particolare dell'esigenza di chiarire che è possibile imporre, in materia ambientale, di protezione sociale e di protezione degli animali e degli ecosistemi, regole più severe delle norme comuni dell'UE; chiede che la direttiva stabilisca esplicitamente che le sue disposizioni non ostano a che i paesi si conformino alla Convenzione OIL n. 94 e sottolinea che l'efficacia operativa degli appalti pubblici "verdi" richiede norme europee chiare e inequivocabili che definiscano con precisione il quadro legislativo e attuativo degli Stati membri;
8. preferisce incoraggiare e favorire gli appalti pubblici sostenibili anziché fissare quote obbligatorie; resta dell'avviso che il maggiore ostacolo ad appalti pubblici più rispettosi dell'ambiente non sia tanto la mancanza di volontà quanto la scarsa conoscenza delle possibilità che si offrono unita alla scarsa chiarezza e rigidità delle norme legislative;
9. invita le istituzioni dell'UE a considerare la sostenibilità un criterio standard in materia di

appalti pubblici;

10. esprime rammarico per l'inefficace attuazione dello Strumento volontario del Green Public Procurement (Appalti verdi della pubblica amministrazione – GPP);

### **Ciclo di vita**

11. è fermamente convinto che, considerate le statistiche sugli sprechi legati alle attività a monte, la direttiva debba essere modificata per chiarire che è possibile e auspicabile tener conto dell'impatto ambientale dell'oggetto dell'appalto durante il suo intero ciclo di vita, che comprende l'intero processo che va dalla produzione e dalle condizioni in cui si svolge, fino al consumo; perché le amministrazioni aggiudicatrici possano disporre di dati informativi adeguati relativi all'applicazione di elementi ambientali e/o di altri fattori di sostenibilità, la Commissione deve fornire loro un metodo per calcolare i costi del ciclo di vita;
12. sottolinea l'opportunità che le autorità pubbliche siano indotte e incoraggiate a stabilire condizioni ambientali per gli appalti fin dall'avvio dell'iter, e chiede che la legislazione sia modificata prevedendo che i contratti siano di norma aggiudicati sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa considerando nel computo *anche* i costi dell'intero ciclo di vita e tenendo conto ove possibile dei costi dell'inquinamento ambientale;
13. sottolinea le considerevoli possibilità di risparmio che si aprono dando maggior rilevanza all'ambiente negli appalti pubblici, perché ciò significa tener maggiormente conto del costo del ciclo di vita;
14. sottolinea quanto sia importante per gli Stati membri e la Commissione promuovere lo sviluppo di norme internazionali sul clima e l'ambiente basate sulla considerazione del ciclo di vita, favorendo in tal modo appalti pubblici rispettosi dell'ambiente e facilitando la partecipazione delle imprese ad appalti in altri Paesi;

### **Rapporti con le imprese**

15. sottolinea l'opportunità di istituire un legame fra i criteri ambientali e l'oggetto del contratto, onde evitare distorsioni di concorrenza e incertezze giuridiche, che sono fattori che potenzialmente ostacolano la partecipazione di determinate imprese, segnatamente le PMI, alle gare pubbliche di appalto;
16. sottolinea quanto sia importante per gli Stati membri coinvolgere e incoraggiare le PMI a candidarsi per i contratti di pubblico appalto; è del parere che le PMI innovative individueranno verosimilmente nuove vie per affrontare la questione delle considerazioni ambientali nei pubblici appalti;
17. raccomanda che, se i beni o i servizi oggetto dell'appalto possono essere ottenuti localmente, la procedura dovrebbe, in linea con il principio di prossimità, essere aperta alle imprese locali (innanzitutto le PMI); ciò avrebbe anche il vantaggio di ridurre il carico ambientale dell'appalto (ad es. le emissioni di biossido di carbonio);
18. sottolinea che è possibile, mediante i pubblici appalti e mediante sovvenzioni per

soluzioni logistiche ecocompatibili, limitare la necessità del trasporto veicolare, con conseguente riduzione del numero di tragitti e delle emissioni di CO<sub>2</sub>;

19. ritiene che le accresciute preoccupazioni circa l'impatto climatico dei prodotti e delle connesse attività richiede che si torni ad esaminare la possibilità di favorire i fornitori locali; in tale ambito chiede la revisione delle soglie e considera che la sostenibilità deve prevalere su un'interpretazione restrittiva delle regole del mercato interno;
20. sottolinea il rapporto che intercorre fra appalti rispettosi dell'ambiente e promozione delle innovazioni, che diviene ancora più chiaro se nella fase di aggiudicazione i requisiti ambientali contenuti nel capitolato tecnico si associano a punteggi più elevati per le offerte che rispettano determinate condizioni all'avanguardia in materia ambientale e privilegiano le soluzioni "verdi";

### **Aspetti procedurali**

21. annette grande importanza agli audit ex post e al controllo successivo dell'esecuzione dell'appalto; considera che le amministrazioni aggiudicatrici devono poter imporre sanzioni in caso di mancata realizzazione degli obiettivi ambientali e/o di sostenibilità rispondenti ai criteri indicati nell'offerta, anche in caso di subappalto;
22. è persuaso che un maggiore ricorso alla procedura negoziata favorirebbe sia le innovazioni che le soluzioni sostenibili, a condizione di prevedere idonee garanzie contro ogni forma di abuso;
23. sottolinea che le modalità di produzione, sostenibili o meno, di un bene (o di un servizio) sono giustamente considerate una caratteristica del prodotto; evidenzia la necessità di precisare che possibilità vi siano di includere nel capitolato tecnico di ogni tipo di contratto requisiti relativi al processo di produzione, onde consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di controllare l'impatto socio-ambientale dei contratti aggiudicati;
24. ritiene che il criterio dell'aggiudicazione al prezzo più basso debba essere utilizzato soltanto qualora sia possibile giustificarlo con la non pertinenza dei requisiti ambientali e/o di sostenibilità nel caso specifico o con l'imposizione di rigide condizioni ambientali e/o sociali nel capitolato tecnico; rileva peraltro che la responsabilità della decisione finale deve essere della stazione appaltante;

## ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

<b>Approvazione</b>	13.7.2011
<b>Esito della votazione finale</b>	+ :            49 - :            0 0 :            1
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Kriton Arsenis, Sophie Auconie, Pilar Ayuso, Paolo Bartolozzi, Sandrine Bélier, Nessa Childers, Bairbre de Brún, Esther de Lange, Anne Delvaux, Bas Eickhout, Edite Estrela, Karl-Heinz Florenz, Elisabetta Gardini, Gerben-Jan Gerbrandy, Julie Girling, Françoise Grossetête, Satu Hassi, Jolanta Emilia Hibner, Karin Kadenbach, Christa Kläß, Jo Leinen, Corinne Lepage, Peter Liese, Linda McAvan, Miroslav Ouzký, Antonyia Parvanova, Andres Perello Rodriguez, Sirpa Pietikäinen, Mario Pirillo, Pavel Poc, Vittorio Prodi, Frédérique Ries, Anna Rosbach, Dagmar Roth-Behrendt, Horst Schnellhardt, Richard Seeber, Salvatore Tatarella, Åsa Westlund, Glenis Willmott, Sabine Wils
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Matthias Groote, Romana Jordan Cizelj, Riikka Manner, Marisa Matias, James Nicholson, Alojz Peterle, Michèle Rivasi, Crescenzo Rivellini, Giommara Uggias
<b>Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Lorenzo Fontana

19.7.2011

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, LA RICERCA E L'ENERGIA**

destinato alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

sulla modernizzazione degli appalti pubblici  
(2011/2048(INI))

Relatore per parere: Konrad Szymański

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per l'industria, la ricerca e l'energia invita la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

- A. considerando che il buon funzionamento del mercato degli appalti riveste un'importanza fondamentale per stimolare il mercato unico, favorire l'innovazione, promuovere un elevato livello di protezione dell'ambiente e del clima nonché l'integrazione sociale in tutta l'Unione europea e pervenire a un utilizzo ottimale delle risorse per le autorità pubbliche, i cittadini, le imprese e i contribuenti,
1. chiede alla Commissione di presentare una riforma profonda e completa delle vigenti direttive sugli appalti pubblici, che semplifichi le procedure, accresca la flessibilità, la trasparenza e la certezza giuridica per tutte le parti contrattuali e riduca gli errori di trasposizione del diritto UE negli ordinamenti nazionali nonché i rischi di pratiche commerciali sleali; ritiene che, di conseguenza, la Commissione dovrebbe evitare frequenti riforme in futuro, dal momento che queste rappresentano, per i partecipanti, la principale ragione dei costi elevati e degli oneri amministrativi che restringono in misura significativa e sproporzionata l'accesso delle PMI agli appalti pubblici;
  2. chiede che gli appalti pubblici obbediscano al principio del "pensare anzitutto in piccolo" (think small first) e invita gli Stati membri a dare piena attuazione al "Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici"; richiama l'attenzione sul fatto che la semplificazione delle procedure è essenziale per realizzare tale obiettivo; chiede inoltre alla Commissione di completare la revisione della legislazione con iniziative extra-legislative, come una piattaforma di scambio delle migliori pratiche

fra gli Stati membri, dal momento che alcuni stanno già applicando procedure di appalto pubblico che garantiscono un uso efficiente del denaro dei contribuenti;

3. ritiene che l'obiettivo di questa riforma debba essere quello di ritornare alla finalità originaria del pubblico appalto, ossia garantire l'utilizzo efficace dei fondi da parte degli Stati membri e la concorrenza di mercato, al fine di ottimizzare i risultati; è del parere che debbano essere applicati criteri più chiari, più semplici e più flessibili e trasparenti al fine di incoraggiare le PMI a partecipare agli appalti pubblici; invita inoltre la Commissione a esplorare le opzioni per rafforzare il dialogo tra le stazioni appaltanti pubbliche e i potenziali offerenti, rendendolo così parte del processo di appalto;
4. sollecita la Commissione a dare priorità allo snellimento burocratico e alla semplificazione delle varie procedure di pubblico appalto, sia riducendo il numero assoluto di procedure che ottimizzando i relativi processi; è persuaso che le gare aperte debbano continuare a rappresentare la pietra angolare della funzione appaltante ma che debbano essere semplificate, in particolare consentendo un maggiore ricorso a criteri di aggiudicazione "funzionali" piuttosto che a capitoli tecnici troppo dettagliati e lasciando in tal modo ai potenziali fornitori il compito di definire i metodi, i materiali e le tecnologie, ecc. da utilizzare; è inoltre persuaso che gli oneri amministrativi possano essere ridotti rendendo più frequente la valutazione simultanea dei criteri di selezione e di aggiudicazione e concedendo una certa flessibilità per quanto riguarda le lacune nell'osservanza dei requisiti formali, ad esempio permettendo agli offerenti di presentare i moduli richiesti in un secondo tempo; nota come siano soprattutto le PMI ad essere penalizzate dalla mancanza di flessibilità, vedendosi escluse per errori procedurali involontari e di piccola entità;
5. invita la Commissione e gli Stati membri ad adottare le misure necessarie – fra cui l'introduzione di disposizioni specifiche nella prossima direttiva sugli appalti pubblici – per assicurare che almeno il 50% dei pubblici appalti indetti dalle istituzioni UE e dagli Stati membri si svolgano con procedura elettronica, in linea con l'impegno assunto dai governi degli Stati membri alla conferenza ministeriale sull'e-government svoltasi a Manchester nel 2005;
6. valuta positivamente il ricorso agli appalti telematici (e-procurement), che contribuiranno a ridurre i costi e rendere più accessibili le procedure di appalto; chiede pertanto che ogni proposta legislativa estenda il ricorso all'e-procurement semplificandolo e integrandolo nella prevista revisione delle principali direttive sugli appalti pubblici; sottolinea l'importanza che assumono gli standard aperti e la neutralità tecnologica per assicurare l'interoperabilità dei vari sistemi ed evitare rischi di dipendenza nei confronti di un unico fornitore (lock-in); invita la Commissione ad assicurare l'effettiva interoperabilità fra le varie piattaforme di e-procurement già in uso negli Stati membri;
7. nota che la maggior parte dei contratti pubblici sono aggiudicati a società degli stessi Stati membri delle amministrazioni aggiudicatrici e invita a realizzare un mercato dei pubblici appalti veramente europeo;
8. sollecita inoltre la Commissione a effettuare un'indagine nei 27 Stati membri per determinare la percentuale di offerte transfrontaliere, ciò al fine di valutare l'adeguatezza delle attuali soglie e contemplare un loro eventuale innalzamento per rendere più attraenti

questo tipo di offerte;

9. riconosce che l'attuale distinzione fra servizi A e B è superata in quanto alcuni dei servizi B, ad esempio i servizi di trasporto idroviario e ferroviario, di collocamento di personale e di sicurezza, sono di chiaro interesse transfrontaliero; invita pertanto la Commissione a revisionare gli allegati della direttiva nel quadro della sua riforma delle regole in materia di appalti pubblici; ritiene tuttavia che i servizi sociali di base debbano restare nella categoria B, e dunque essere esonerati dalla disciplina UE in materia di appalti pubblici;
10. sottolinea che gli appalti pubblici devono svolgere un ruolo fondamentale come motore di innovazione, in particolare nel campo dell'efficienza energetica e in altre aree di intervento chiave individuate nella strategia UE 2020, e che essi possano stimolare il mercato dei prodotti e servizi sostenibili; sostiene le misure adottate al fine di assicurare che le amministrazioni pubbliche tengano conto di tali aspetti nei criteri di aggiudicazione degli appalti; sottolinea tuttavia l'importanza di vigilare sui costi amministrativi addizionali che tutto ciò potrebbe comportare per le imprese e le pubbliche amministrazioni e di prevedere vere e proprie valutazioni preventive di impatto e specifici test per le PMI, onde evitare eccessivi aggravii burocratici;
11. osserva che l'introduzione di requisiti obbligatori di innovazione o di specifiche tecniche eccessivamente dettagliate relative, ad esempio, al rendimento energetico dell'oggetto di un appalto pubblico comporta il rischio di restringere la concorrenza e limitare la scelta delle amministrazioni aggiudicatrici;
12. avalla le conclusioni del Consiglio europeo del 4 febbraio 2011, in cui si invitano gli Stati membri a includere standard di efficienza energetica negli appalti pubblici a partire dal 1° gennaio 2012; riconosce che il costo iniziale di prodotti o servizi energeticamente efficienti e sostenibili può inizialmente apparire in conflitto con le attuali norme in materia di appalti pubblici concernenti il ricorso al criterio del "prezzo più basso" nell'aggiudicazione degli appalti, ma sottolinea che è compensato dai minori costi operativi, di manutenzione o di smaltimento; raccomanda l'applicazione del principio dell'offerta "economicamente più vantaggiosa", includendo non solo il prezzo ma anche gli aspetti qualitativi e i costi del ciclo di vita, al fine di promuovere soluzioni più innovative;
13. ritiene che la futura legislazione dell'Unione europea in materia di appalti pubblici debba rafforzare le disposizioni in vigore che prevedono l'applicazione obbligatoria di criteri di efficienza energetica nella decisione di aggiudicazione degli appalti pubblici senza violare le regole di libera concorrenza; ribadisce che tale approccio stimolerà l'innovazione e la diversificazione dell'offerta;
14. invita la Commissione a proporre chiari criteri di efficienza energetica da includere nel capitolato tecnico degli appalti pubblici;
15. ritiene che le "best available technologies" (migliori tecniche disponibili – BAT) e i requisiti di efficienza energetica debbano formare oggetto di un'analisi costi/benefici che tenga conto degli ammortamenti;
16. invita la Commissione a introdurre norme, sulla base delle migliori pratiche esistenti, che

consentano alle amministrazioni aggiudicatrici di misurare i costi totali in relazione al potenziale di risparmio energetico di un determinato prodotto o servizio, ad esempio applicando il principio del "costo del ciclo di vita" in sede di scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa; raccomanda pertanto che la Commissione segua il modello della direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada, che permette alle pubbliche amministrazioni di utilizzare come criterio di valutazione nelle procedure di appalto pubblico i costi complessivi generati dall'uso del veicolo nell'arco di un normale periodo di utilizzo anziché soltanto il prezzo di acquisto iniziale;

17. si compiace dell'iniziativa di alcuni Stati membri di sostenere l'innovazione attraverso appalti pre-commerciali, vale a dire mediante l'offerta di appalti per lo sviluppo di soluzioni a problemi specifici identificati dai servizi pubblici; osserva che un eccesso di requisiti e prescrizioni tecniche nei processi pubblici di appalto può far proliferare gli adempimenti amministrativi, ostacolando l'innovazione; ritiene che gli appalti pubblici debbano invece privilegiare la funzione e il risultato finale;
18. sottolinea che la questione specifica della salvaguardia della parità di trattamento e della concorrenza leale sui mercati degli appalti pubblici nell'UE e nei paesi terzi ha urgente bisogno di maggiore attenzione politica, soprattutto alla luce dei problemi attuali riguardanti l'accesso ai mercati del settore pubblico nei paesi terzi, la lentezza dei progressi nei negoziati sulla revisione dell'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici e l'ovvia riluttanza di molti paesi terzi ad aderire a tale accordo.

## ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

<b>Approvazione</b>	12.7.2011
<b>Esito della votazione finale</b>	+ : 47 - : 0 0 : 2
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Jean-Pierre Audy, Zigmantas Balčytis, Ivo Belet, Bendt Bendtsen, Jan Březina, Maria Da Graça Carvalho, Giles Chichester, Lena Ek, Ioan Enciu, Vicky Ford, Gaston Franco, Adam Gierek, Norbert Glante, Fiona Hall, Romana Jordan Cizelj, Krišjānis Kariņš, Lena Kolarska-Bobińska, Philippe Lambert, Bogdan Kazimierz Marcinkiewicz, Marisa Matias, Jaroslav Paška, Miloslav Ransdorf, Vladimír Remek, Herbert Reul, Teresa Riera Madurell, Michèle Rivasi, Jens Rohde, Paul Rübig, Francisco Sosa Wagner, Konrad Szymański, Britta Thomsen, Patrizia Toia, Evžen Tošenovský, Ioannis A. Tsoukalas, Claude Turmes, Vladimir Urutchev, Kathleen Van Brempt, Alejo Vidal-Quadras, Henri Weber
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Antonio Cancian, Rachida Dati, Francesco De Angelis, Françoise Grossetête, Cristina Gutiérrez-Cortines, Jolanta Emilia Hibner, Holger Krahmer, Bernd Lange, Mario Pirillo, Silvia-Adriana Țicău

13.7.2011

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO REGIONALE**

destinato alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

sull'ammodernamento degli appalti pubblici  
(2011/2048(INI))

Relatore per parere: Ramona Nicole Mănescu

### **SUGGERIMENTI**

La commissione per lo sviluppo regionale invita la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. ritiene che prassi trasparenti e credibili in materia di appalti pubblici svolgano un ruolo particolarmente importante in relazione all'efficienza della spesa pubblica nonché all'impatto degli investimenti pubblici sull'economia, in particolare sulla crescita sostenibile e l'innovazione; reputa che il prezzo non debba, come finora è avvenuto, rappresentare un criterio in grado di influire sulla qualità dei servizi appaltati e ritiene al riguardo che per gli appalti pubblici non si debba seguire il principio del prezzo più basso ma tener conto dell'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico e della sostenibilità, considerando anche il costo del ciclo di vita; invita la Commissione ad esaminare se a determinati appalti e settori sia opportuno applicare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
2. ritiene che, al fine di armonizzare il quadro giuridico sugli appalti pubblici, la Commissione debba presentare agli Stati membri una proposta di modello unico standardizzato;
3. ritiene che, visto come gli investimenti pubblici si stanno progressivamente decentralizzando in quanto i loro due terzi sono effettuati da governi subnazionali, le autorità appaltanti locali e regionali dovrebbero svolgere un ruolo di guida nella revisione delle norme attinenti agli appalti pubblici dell'UE, un processo questo che dovrebbe accordare loro sempre maggiore autonomia e flessibilità affinché possano dotarsi di quanto reputano adeguato alle loro esigenze;

4. rileva che l'apparato normativo per l'aggiudicazione degli appalti pubblici è molto complesso, specie per le autorità locali minori e le PMI; ritiene che un quadro procedurale semplificato per le amministrazioni locali e regionali minori che aggiudicano contratti di entità relativamente modesta contribuirebbe a ridurre gli oneri amministrativi, proprio in quelle aree in cui potrebbero risultare sproporzionati; invita pertanto la Commissione a studiare in che misura sia possibile introdurre norme semplificate nel caso di piccole stazioni appaltanti pubbliche; ricorda peraltro che un tale quadro procedurale semplificato non deve compromettere la trasparenza e la sana gestione finanziaria;
5. chiede un più ampio accesso ad informazioni chiare sulle norme UE in materia di appalti pubblici per i rappresentanti, i dipendenti pubblici e gli esperti ai livelli locale, regionale e nazionale nonché una stretta cooperazione fra tutti questi soggetti;
6. ricorda che le PMI presentano un enorme potenziale per quanto concerne la creazione di posti di lavoro, la crescita e l'innovazione; ritiene che le PMI debbano essere stimolate a partecipare ai bandi di gara delle autorità locali e regionali in modo da sfruttare appieno il proprio potenziale innovativo nel quadro dei pubblici appalti; reputa opportuno ottimizzare i bandi di gara al fine della partecipazione delle PMI sulla base di pari opportunità, soprattutto alla fase di selezione, che risulta caratterizzata dai maggiori ostacoli alla loro partecipazione ai pubblici appalti e chiede pertanto di introdurre misure aggiuntive che stimolino la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici;
7. ritiene essenziale creare strumenti volti ad aumentare la cooperazione transfrontaliera a livello di appalti pubblici, sulla base di un accesso adeguato delle PMI alle procedure transfrontaliere ai fini del mantenimento dei livelli di occupazione e in modo da promuovere, per esempio, l'efficienza della spesa nell'attuazione di programmi finanziati dagli strumenti della politica di coesione; ritiene che nel quadro degli appalti pubblici transfrontalieri siano altresì necessari determinati chiarimenti in relazione agli aspetti attinenti al diritto di proprietà intellettuale;
8. ritiene che l'obiettivo dell'ulteriore sviluppo del diritto UE degli appalti debba essere quello di renderne le procedure al contempo più semplici, più economiche e più adatte alle PMI e agli investimenti; osserva che la revisione delle procedure deve rispondere alle esigenze di riduzione dei costi, certezza giuridica e semplificazione delle norme sugli appalti pubblici; ritiene che questo processo, insieme a quello di armonizzazione, debba basarsi su una valutazione dell'impatto di eventuali modifiche sulle autorità locali e regionali, così come sulle PMI, al fine di evitare di imporre oneri eccessivi alle autorità competenti;
9. invita la Commissione e gli Stati membri ad organizzare campagne di formazione e sensibilizzazione e di impegnarsi in consultazioni mirate con le autorità locali e regionali e le PMI coinvolgendo anche altri ambienti interessati, per assicurare una partecipazione informata agli appalti pubblici e ridurre la frequenza degli errori e per sviluppare le competenze necessarie tra le amministrazioni aggiudicatrici delle autorità regionali e locali al fine di attuare appalti innovativi; raccomanda altresì agli Stati membri, nel quadro dei programmi operativi per l'assistenza tecnica, di prevedere corsi di formazione o scambio di esperienze nel campo degli appalti pubblici;
10. invita la Commissione a promuovere lo sviluppo di un "passaporto appalti" basato su un

sistema affidabile di registrazione elettronica e valido per un determinato periodo, un'innovazione che potrebbe contribuire a ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle PMI in occasione delle gare di appalto;

11. rileva che un abbassamento dei costi amministrativi comporta una codificazione meno rigida del diritto europeo degli appalti a favore di una maggiore efficienza ed economicità (best value for money) e di un più ampio margine di manovra per le autorità pubbliche appaltanti;
12. è dell'avviso che i partenariati pubblico-privato (PPP) siano di importanza decisiva affinché l'Unione europea possa mobilitare gli investimenti necessari in determinati settori; invita la Commissione a fare tutto il necessario per eliminare gli attuali ostacoli e per creare, sulla base di norme applicabili sia agli appalti pubblici che ai fondi strutturali, una disciplina coerente per il ricorso ai PPP; raccomanda agli Stati membri di conferire maggiore flessibilità alle proprie disposizioni di legge e di garantire la coerenza normativa necessaria a che i PPP possano operare con la massima efficienza;
13. invita la Commissione ad esaminare e affrontare efficacemente le gravi carenze nell'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici ripetutamente individuate dalla Corte dei conti nell'attuazione di progetti del FESR e del Fondo di coesione, carenze che, secondo la relazione della Corte per il 2009, rappresentano il 43% di tutti gli errori quantificabili, e a tener conto del fatto che esse sono dovute principalmente alla complessità delle procedure di appalto pubblico, alla mancanza di coerenza tra loro e quelle su cui si basa l'utilizzo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione nonché al non corretto recepimento della normativa UE nel diritto nazionale; sottolinea la necessità di chiarire giuridicamente le direttive onde evitare ulteriori casi di mancata applicazione delle norme in materia di appalti pubblici; approva le iniziative di cooperazione con gli Stati membri e le autorità locali e regionali previste dalla Commissione per la revisione delle disposizioni in materia di appalti pubblici, al fine di semplificarle, di ridurre i rischi di errore e di utilizzare le risorse dei fondi strutturali in modo più efficiente;
14. ritiene che in Europa esista un enorme potenziale non sfruttato di promozione delle innovazioni attraverso gli appalti pubblici e invita la Commissione ad elaborare una strategia flessibile sulla cui base le autorità appaltanti possano espletare procedure di appalto orientate all'innovazione incoraggiando l'industria a dedicarsi alla ricerca di soluzioni nuove e avanzate;
15. invita la Commissione a semplificare il quadro procedurale globale evitando che le autorità appaltanti applichino eccezioni e deroghe e a chiarire le incertezze espresse da queste ultime sulle assegnazioni al di sotto delle soglie delle direttive, in particolare offrendo ulteriore assistenza alle autorità quando si tratta di valutare l'esistenza o meno di un interesse transfrontaliero in casi determinati; ritiene che occorra trovare un equilibrio fra l'esigenza di semplificare le procedure e la necessità di garantire un'equa concorrenza negli appalti pubblici e ottenere i migliori risultati possibili; ritiene che le soglie per i contratti di servizio e di fornitura debbano essere innalzate;
16. invita la Commissione a predisporre una guida alle migliori prassi per gli appalti precommerciali, completata da esempi pratici di come bandire gare di appalto innovative nel quadro delle norme vigenti, al fine di aiutare le autorità locali e regionali minori a

comprendere i relativi processi e a rendersi conto di come poterne beneficiare;

17. reputa essenziale per l'innovazione e la crescita nelle regioni d'Europa porre l'accento sull'importanza degli appalti online, che garantiscono trasparenza, facile accessibilità per le imprese locali e regionali minori tramite un singolo punto di contatto e pubblicazione online dei risultati delle procedure di selezione; invita, pertanto, gli Stati membri ad utilizzare prioritariamente il mezzo elettronico per le procedure di appalto, onde assicurare procedure trasparenti;
18. constata che le autorità pubbliche appaltanti fanno insufficiente ricorso, tra l'altro, al dialogo competitivo e ai sistemi dinamici di acquisizione a causa della loro complessità; invita pertanto la Commissione a verificare in che misura si potrebbe migliorare la praticabilità di queste procedure e se il dialogo competitivo non possa essere utilizzato, oltre che per gli appalti di particolare complessità, anche per le procedure ordinarie;
19. ritiene che le autorità locali e regionali debbano essere supportate nella loro funzione di stazione appaltante pubblica, per evitare lo spreco di risorse comuni dovuto a ritardi e per incrementare l'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali; propugna l'applicazione su più vasta scala di procedure rapide, giacché la possibilità di abbreviare i termini contribuisce ad accelerare le procedure di aggiudicazione e in generale a rendere il processo più flessibile, al fine di non compromettere i progetti.

## ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

<b>Approvazione</b>	12.7.2011
<b>Esito della votazione finale</b>	+:                44 -:                2 0:                0
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	François Alfonsi, Luís Paulo Alves, Charalampos Angourakis, Catherine Bearder, Victor Boștinaru, Zuzana Brzobohatá, John Bufton, Alain Cadec, Francesco De Angelis, Tamás Deutsch, Rosa Estaràs Ferragut, Elie Hoarau, Brice Hortefeux, Danuta Maria Hübner, Juozas Imbrasas, María Irigoyen Pérez, Seán Kelly, Mojca Kleva, Petru Constantin Luhan, Riikka Manner, Iosif Matula, Erminia Mazzoni, Miroslav Mikolášik, Franz Obermayr, Jan Olbrycht, Markus Pieper, Monika Smolková, Georgios Stavrakakis, Nuno Teixeira, Michael Theurer, Michail Tremopoulos, Lambert van Nistelrooij, Oldřich Vlasák, Kerstin Westphal, Hermann Winkler, Joachim Zeller, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Andrea Cozzolino, Karima Delli, Ivars Godmanis, Karin Kadenbach, Marek Henryk Migalski, Vilja Savisaar-Toomast, Elisabeth Schroedter, Derek Vaughan
<b>Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Norica Nicolai

## ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

<b>Approvazione</b>	26.9.2011
<b>Esito della votazione finale</b>	+ :            35 - :            0 0 :            0
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Pablo Arias Echeverría, Adam Bielan, Lara Comi, Anna Maria Corazza Bildt, António Fernando Correia De Campos, Jürgen Creutzmann, Cornelis de Jong, Evelyne Gebhardt, Mikael Gustafsson, Małgorzata Handzlik, Malcolm Harbour, Philippe Juvin, Sandra Kalniete, Edvard Kožušník, Kurt Lechner, Toine Manders, Phil Prendergast, Mitro Repo, Heide Rühle, Christel Schaldemose, Andreas Schwab, Emilie Turunen, Bernadette Vergnaud, Barbara Weiler
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Pascal Canfin, Frank Engel, Marielle Gallo, Anna Hedh, María Irigoyen Pérez, Othmar Karas, Constance Le Grip, Antonyia Parvanova, Sylvana Rapti, Olle Schmidt, Kyriacos Triantaphyllides, Anja Weisgerber