



*Comitato economico e sociale europeo*

**INT/570**  
**Mercato europeo degli**  
**appalti pubblici**

Bruxelles, 13 luglio 2011

**PARERE**

del Comitato economico e sociale europeo  
in merito al

**Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici -  
Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti**

COM(2011) 15 definitivo

---

Relatore: **VAN IERSEL**  
Correlatore: **CABRA DE LUNA**

---

La Commissione europea, in data 27 gennaio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al:

*Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici - Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*  
COM(2011) 15 definitivo.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 giugno 2011.

Alla sua 473a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 luglio 2011 (seduta del 13 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 164 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

\*

\* \*

## **Definizioni**

Direttiva:	direttiva 2004/18/CE relativa alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici
Amministrazioni:	"amministrazioni aggiudicatrici" secondo la definizione di cui all'articolo 1, paragrafo 9, della direttiva, e che rientrano nel campo di applicazione di tale direttiva
Servizi di pubblica utilità:	enti aggiudicatori che rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2004/17/CE
<i>Gold-plating</i> :	(sovraregolamentazione a livello nazionale) il fatto di rendere più onerose (con l'aggiunta di ulteriori requisiti) le direttive all'atto del loro recepimento nel diritto nazionale <sup>1</sup>

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

- 1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si compiace che la Commissione nel suo Libro verde abbia avviato un dibattito inteso a modernizzare la politica UE in materia di appalti pubblici e a incrementarne l'efficacia nel contesto di un mercato unico non solo meglio funzionante ma anche più innovativo, più verde e più sociale. Una volta che la Commissione avrà completato la sua analisi in merito all'impatto della direttiva 2004/18/CE sino ad oggi, il Comitato prenderà in considerazione l'idea di elaborare un supplemento di parere per integrare le proposte del presente parere alla luce di tale valutazione della Commissione.

---

<sup>1</sup> Cfr. i pareri del CESE pubblicati in GU C 93 del 27.4.2007, pag. 25, e in GU C 24 del 31.1.2006, pag. 52.

- 1.2 Le direttive sugli appalti pubblici<sup>2</sup> si prefiggono, tra gli altri obiettivi, di promuovere la qualità nel campo degli appalti pubblici. L'ultima revisione complessiva delle direttive risale al 2004, e il CESE insiste affinché un'eventuale nuova revisione venga svolta con la stessa attenzione e accuratezza di quella del 2004.
- 1.3 La revisione, di qualsiasi tipo essa sia, non può prescindere da un'analisi a 360 gradi dell'impatto e delle modalità di attuazione della direttiva negli Stati membri, nonché delle sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia europea dal 2004 in poi. Si dovrebbe inoltre tener conto del fatto che, in tutta l'UE, un'esperienza di vasta portata nell'applicazione della direttiva è ancora un fenomeno piuttosto recente.
- 1.4 Occorre ridurre gli oneri burocratici inutili per conseguire i migliori risultati nell'interesse generale. È inoltre necessario evitare una legislazione complessa e una diffusa sovraregolamentazione (il cosiddetto *gold-plating*) nei singoli Stati membri dovute ad un recepimento non corretto della direttiva. La strategia Europa 2020 conferisce alla Commissione un ruolo più incisivo di monitoraggio in questo campo.
- 1.5 Il Comitato sottolinea come i principi di apertura e trasparenza, efficienza, certezza giuridica, rapporto qualità/prezzo, concorrenza, accessibilità al mercato per le PMI e le libere professioni, proporzionalità, come pure l'incremento degli appalti transfrontalieri, la non discriminazione e la lotta alla corruzione e, infine, l'esigenza di professionalità conservino tutta la loro validità.
- 1.6 Mette inoltre l'accento sul fatto che gli aspetti legati all'innovazione, nonché quelli ambientali e sociali, della strategia Europa 2020 incidono e sono importanti anche nel settore degli appalti pubblici.
- 1.7 Affinché gli Stati membri si impegnino più risolutamente ad attuare correttamente la direttiva e a integrare gli obiettivi della strategia nell'assegnazione dei contratti di appalti pubblici, il CESE esorta a riservare un'attenzione particolare a questo tema, che dovrebbe formare oggetto di un dibattito annuale in occasione del Consiglio (Competitività).
- 1.8 Negli Stati membri si registra un interesse crescente circa il ruolo che gli appalti pubblici rivestono in un'economia intelligente. Le autorità nazionali elaborano, in misura diversa, criteri ambientali e sociali di cui l'acquirente è obbligato a tener conto. Occorre inoltre tener conto dei requisiti speciali per gli appalti pubblici di servizi non descrivibili<sup>3</sup>. Il dibattito

---

<sup>2</sup> Cfr. la direttiva relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (la cosiddetta direttiva "classica") 2004/18/CE e la direttiva sulle imprese di servizio pubblico 2004/17/CE. Nel presente parere viene esaminata in particolare la direttiva "classica", di seguito denominata "la direttiva".

<sup>3</sup> Un'attività professionale indipendente incentrata su un tipo di mansione che non è possibile descrivere anticipatamente in termini chiari ed esaustivi.

annuale in sede di Consiglio dovrebbe esaminare anche le buone pratiche e le esperienze maturate.

- 1.9 Il CESE ritiene una grave lacuna del Libro verde il fatto che non vi vengano affrontate né l'esigenza di un livello soddisfacente di professionalità né la tendenza ad evitare l'assunzione di rischi da parte delle amministrazioni pubbliche. Un fattore chiave è quindi la professionalizzazione, al fine di promuovere l'innovazione. Gli Stati membri dovrebbero mettere a punto dei programmi di formazione destinati agli acquirenti. Il CESE caldeggia inoltre il ricorso all'analisi comparativa (*benchmarking*) e lo scambio di buone pratiche.
- 1.10 L'acquirente deve assumersi l'intera responsabilità delle ripercussioni sul piano economico, sociale e finanziario allorché definisce le caratteristiche dei lavori, dei prodotti o dei servizi richiesti. Questo può comportare la richiesta agli offerenti di presentare un'autocertificazione o una dichiarazione di conformità per quanto concerne il rispetto delle disposizioni nazionali di legge pertinenti, ad esempio nel campo delle norme sociali, mentre la presentazione di un certificato ufficiale verrebbe riservata all'aggiudicatario prescelto per l'appalto.
- 1.11 Soprattutto nel caso dei progetti di grandi dimensioni il CESE, considerata l'esigenza di promuovere lo sviluppo sostenibile, è a favore dell'applicazione del principio dei costi del ciclo di vita laddove opportuno.
- 1.12 Il Comitato si dichiara inoltre favorevole a mantenere la distinzione tra "servizi A" e "servizi B", a condizione che venga preservata la certezza giuridica e che sia esaminata la possibilità di estendere gli appalti transfrontalieri dei servizi di tipo B. Raccomanda alla Commissione di svolgere periodicamente un riesame dell'elenco dei servizi B onde stabilire se alcuni di essi non possano vantaggiosamente essere inseriti nell'elenco dei servizi A.
- 1.13 Occorre incrementare la partecipazione delle PMI, incluse le imprese dell'economia sociale. Considerato che tra le parti interessate i pareri in proposito divergono, il CESE non è favorevole a una modifica delle soglie. I miglioramenti necessari devono venire realizzati applicando correttamente il principio di "proporzionalità", adeguando i metodi di pubblicazione, ricorrendo in modo corretto agli appalti elettronici (bandi di gara online) e, se fattibile, suddividendo gli appalti. Il Comitato raccomanda altresì di adottare programmi di sostegno allo sviluppo di competenze delle PMI.
- 1.14 Tra gli obiettivi delle direttive figura anche la lotta ai favoritismi, alla frode e alla corruzione: la modernizzazione delle direttive dovrebbe quindi evitare di attenuarne il rigore delle disposizioni. Il CESE ritiene che la pubblicità preliminare di tutti gli appalti pubblici mediante un dispositivo di pubblicazione di appalti elettronici (bandi di gara online) contribuirebbe a impedire gli abusi.

- 1.15 Se è vero che fin dal 1971 uno dei principali scopi delle direttive è quello di promuovere gli appalti pubblici transfrontalieri in Europa, va detto che sino ad oggi i progressi registrati in questo campo sono insufficienti. Il CESE raccomanda un'analisi delle (buone) pratiche e dei casi esemplari riscontrabili negli Stati membri, accompagnata da misure volte ad una maggiore apertura dei mercati<sup>4</sup>.
- 1.16 Il CESE raccomanda che, nel quadro degli appalti transfrontalieri, la giurisdizione competente venga stabilita fin dall'inizio della procedura di gara d'appalto.

## 2. Introduzione

- 2.1 La Commissione europea include gli appalti pubblici tra le "dodici leve", presenta cioè il settore come un utile strumento per lo sviluppo di un mercato interno più ecologico, sociale e innovativo<sup>5</sup>. Nel Libro verde in esame la Commissione sottolinea inoltre l'esigenza di efficienza e di semplificazione, di un accesso più agevole per le PMI e della promozione degli appalti transfrontalieri.
- 2.2 Nell'UE il settore degli appalti pubblici ha una lunga tradizione alle spalle, e comprende i metodi e i mezzi con cui le amministrazioni pubbliche e i servizi di pubblica utilità<sup>6</sup> soddisfano i loro fabbisogni mediante l'acquisto di lavori, forniture e servizi. Uno degli obiettivi principali in questo campo era e rimane quello di garantire condizioni di parità a livello europeo. Nonostante ciò, il numero di appalti transfrontalieri è tuttora estremamente ridotto. Il presente parere si concentra sulla direttiva<sup>7</sup> dove, secondo quanto sottinteso nelle proposte del Libro verde, i miglioramenti introdotti dovrebbero produrre i maggiori benefici relativi.
- 2.3 Il contenuto della direttiva è sostanzialmente procedurale, poiché essa contiene specifiche disposizioni di legge e garanzie che disciplinano le procedure per la presentazione delle offerte e per l'aggiudicazione degli appalti. Il contenuto di un appalto aggiudicato ai sensi della direttiva dipende interamente dall'amministrazione aggiudicatrice.
- 2.4 Facendo seguito alle direttive originarie sugli appalti pubblici (1972) e sui servizi di pubblica utilità (1993), le versioni di tali direttive adottate nel 2004 hanno modernizzato in misura sostanziale il settore degli appalti pubblici: le modifiche più importanti hanno riguardato la direttiva sulle amministrazioni aggiudicatrici (2004/18/CE), mentre modifiche di minore entità sono state introdotte anche nell'ultima versione della direttiva sui servizi di pubblica utilità (direttiva 2004/17/CE sulle imprese di servizio pubblico). La revisione delle direttive è

---

4 Cfr. il considerando 2 della direttiva: "ed assicurare l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza".

5 Cfr. la comunicazione della Commissione *L'Atto per il mercato unico - Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia - "Insieme per una nuova crescita"*, COM(2011) 206 definitivo, sezione 2.12 intitolata *Gli appalti pubblici*.

6 Enti operanti nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

7 2004/18/CE (direttiva sugli appalti pubblici).

il risultato di lunghe e approfondite discussioni tra le parti interessate, mentre esse vengono attuate in modo diverso a seconda dello Stato membro considerato per via di contesti culturali e tradizioni giuridiche differenti, nonché di una sovraregolamentazione a livello nazionale (*gold-plating*).

- 2.5 Sono stati presi in considerazione numerosi aspetti al fine di creare un mercato paneuropeo aperto e trasparente, tra cui: la certezza giuridica, la consapevolezza dei costi, il rapporto qualità/prezzo, la qualità, la concorrenza rafforzata, l'accesso al mercato per le PMI, la proporzionalità, l'innovazione, la sostenibilità - principio attualmente sancito dalla strategia Europa 2020 - i costi del ciclo di vita, la non discriminazione e la lotta contro la frode, la creazione di condizioni di parità e gli appalti transfrontalieri.

### 3. **Sviluppi successivi al 2004**

- 3.1 Dalla data di adozione delle direttive molto è cambiato nel campo degli appalti in generale, e il processo è tuttora in corso. Il Libro verde esamina l'opportunità di introdurre, rendere possibili o rafforzare alcuni elementi che costituiscono la norma nel settore commerciale e in quello dei servizi di pubblica utilità.
- 3.2 Le tecniche più importanti sono l'innovazione, i negoziati e la sensibilizzazione del mercato. Esse vengono sempre utilizzate nel settore dei servizi di pubblica utilità e sono possibili, con alcune limitazioni, ai sensi della direttiva, ma in quest'ultimo caso non sono ampiamente diffuse. Se non le si praticano e, quindi, non si acquisisce un grado elevato di esperienza in materia, non è possibile creare una riserva di competenze sufficiente e, di conseguenza, non si ha alcuna prospettiva realistica che il ricorso a tali tecniche diventi la norma.
- 3.3 La direttiva, in uno sforzo di adeguarsi alle tecniche moderne, contempla anche altre tecniche quali gli appalti elettronici e le aste inverse. Se nel caso dei primi si osserva una diffusione piuttosto ampia, le seconde sono uno strumento davvero adeguato soltanto qualora ci si basi unicamente sui criteri del prezzo e della consegna. Il CESE pone inoltre l'accento sulla necessità di migliorare l'interoperabilità elettronica a livello transfrontaliero.
- 3.4 Al termine di approfondite discussioni sui servizi di interesse generale (SIG), si è giunti alla conclusione che i SIG non sono appalti in senso proprio, bensì servizi forniti dalle amministrazioni o per conto di queste. Il CESE ribadisce che le amministrazioni devono essere completamente libere di farsi carico in prima persona dei loro compiti, in tutto o in parte, o di decidere di esternalizzarne a loro piacimento. Parimenti, occorre tener conto dei sistemi degli Stati membri che osservano i principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza sanciti nel diritto primario dell'UE e contengono un diritto generale a realizzare prestazioni di servizi. Il SIG<sup>8</sup> in quanto tale non rientra quindi, in linea di principio, nel campo di applicazione della direttiva, mentre vi rientrerebbe effettivamente

---

<sup>8</sup> Cfr. gli articoli 14 e 106 del TFUE e il protocollo n. 26 del TFUE.

qualsiasi esternalizzazione o appalto aggiudicato da o per conto dell'amministrazione in relazione con detto servizio d'interesse generale.

L'articolo 14 e il protocollo 26 sui servizi di interesse generale del TFUE riconoscono la specificità e l'importanza dei servizi pubblici, e l'ampia discrezionalità delle autorità nazionali e degli enti regionali e locali in merito al modo in cui tali servizi vengono forniti, commissionati e organizzati. Tale discrezionalità si estende anche alla cooperazione interna e alla cooperazione pubblico-pubblico. È essenziale garantire un livello elevato di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti degli utenti.

3.5 La direttiva non stabilisce in alcun modo quello che un'amministrazione debba o non debba appaltare o esternalizzare, ma si limita a definire le procedure necessarie per l'aggiudicazione dell'appalto o per l'esternalizzazione. Il CESE ritiene che tale libertà non vada limitata.

### 3.6 **Negoziati**

3.6.1 Il CESE esorta la Commissione a precisare nella direttiva in quali circostanze un'autorità aggiudicatrice possa aggiudicare un appalto direttamente ad un ente sul quale essa eserciti un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi interni. Il Comitato chiede di modificare la direttiva onde definire le condizioni pertinenti che consentano di derogare ai requisiti previsti dalla direttiva stessa.

3.6.2 Poiché viene dato sempre maggiore risalto alle proposte di soluzioni innovative e alle specifiche "basate sui risultati", la discussione tra gli acquirenti e gli offerenti nel corso della procedura di aggiudicazione dell'appalto è di cruciale importanza. Per questo motivo è necessario introdurre una procedura negoziata generale sul modello di quella prevista dalla direttiva sui servizi di pubblica utilità o analoga al dialogo competitivo ma senza limitarla ai casi di appalti "eccezionalmente complessi". Questo vale anche per le norme già in vigore per gli appalti pubblici di servizi non descrivibili.

3.6.3 Si è affermato che una simile procedura potrebbe consentire agli offerenti di presentare le loro proposte e che, in un secondo momento, l'acquirente potrebbe selezionare tra queste gli elementi migliori (fenomeno detto *cherry-picking*), combinarle in una serie di specifiche "ibride" e pubblicare queste ultime in un nuovo bando di gara, da realizzare senza alcun "negoziato". Si tratta di un'idea errata: gli offerenti devono poter godere della tutela della loro proprietà intellettuale - brevettata o meno - in qualsiasi momento; pertanto, senza il loro esplicito consenso, le loro idee non dovrebbero venire offerte ad altri fornitori né essere sfruttate da questi, neppure in forma ridotta.

3.6.4 La negoziazione di appalti, soprattutto se complessi, richiede ovviamente che l'acquirente disponga di un considerevole bagaglio di competenze. L'introduzione di una procedura negoziata generale dovrà essere accompagnata da una serie di misure volte a garantire che gli acquirenti possano disporre di personale dotato delle competenze e dell'esperienza necessarie.

### 3.7 **Innovazione**

3.7.1 Il tema dell'innovazione nel settore degli appalti pubblici viene discusso nel Libro verde. Per quanto riguarda gli appalti si possono individuare tre livelli principali:

- la disponibilità ad accettare una soluzione innovativa per soddisfare un requisito usuale o ben noto;
- la partecipazione alla formulazione di una soluzione; e
- la sponsorizzazione di un progetto di sviluppo di una soluzione.

3.7.2 Il primo livello, il più semplice e probabilmente il più produttivo, è la disponibilità ad accettare una soluzione innovativa. Il CESE raccomanda di incoraggiare una maggiore apertura nei confronti delle proposte di soluzioni innovative da parte dell'acquirente, il quale dovrebbe disporre di competenze sufficienti. L'acquirente dovrebbe quindi essere disposto a prendere in esame soluzioni alternative, salvo esplicita disposizione contraria da parte sua. Spesso però la riluttanza dei funzionari pubblici ad agire in questo modo è dovuta non tanto a un qualche ostacolo amministrativo o giuridico, quanto alla tendenza ad evitare l'assunzione di rischi.

3.7.3 Lo stesso concetto di proposta alternativa si scontra tuttavia con una serie di barriere. La capacità di offrire soluzioni innovative è grandemente facilitata nella pratica se l'acquirente indica le proprie esigenze in termini di problemi da risolvere piuttosto che in termini di soluzioni: questo approccio consente all'offerente di utilizzare le competenze di cui dispone per proporre la soluzione più adatta, sia essa di tipo tradizionale o innovativa.

3.7.4 Quando un'amministrazione aggiudicatrice prende parte alla formulazione di una proposta innovativa, ad esempio allo sviluppo di un'importante banca dati, la sua partecipazione e il suo sostegno a tutti i livelli sono fondamentali: se vengono a mancare, il rischio di insuccesso del progetto è elevato.

3.7.5 Nell'ambito degli appalti pre-commerciali<sup>9</sup> si propone alle amministrazioni di sponsorizzare progetti di sviluppo di soluzioni innovative e di adottare per prime tali soluzioni. Si tratta di un'attività rischiosa date le possibilità che i progetti in questione si rivelino fallimentari. L'esperienza dimostra che ben poche amministrazioni sono adatte - per loro stessa natura, per

---

<sup>9</sup> *Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa - COM(2007) 799 definitivo.*

la loro organizzazione interna o per le competenze di cui dispongono - a cimentarsi con una tale attività, che non può che essere avviata esercitando le dovute cautele.

3.7.6 La produzione e il consumo sostenibili sono ormai questioni considerate prioritarie: è infatti ampiamente riconosciuto che l'innovazione assume un notevole significato in termini di sviluppo sostenibile, ai fini della promozione di posti di lavoro decenti e di imprese valide all'interno dell'UE, nell'ambito della strategia Europa 2020. Se realizzata correttamente, la sostenibilità comporta significativi vantaggi economici. Nel caso di molti appalti occorre tener conto dei costi del ciclo di vita, che comprendono, a seconda dei casi, la qualità, il prezzo iniziale, i costi di manutenzione, di funzionamento e di smaltimento definitivo. Un approccio basato sulla qualità promuove l'innovazione, le buone pratiche e le buone condizioni di lavoro, il che a lungo termine porta ad una maggiore efficienza e ad un risparmio in termini di costi. Esistono metodi collaudati per la valutazione di questi costi. Il CESE raccomanda che vengano presi provvedimenti per incentivare gli acquirenti pubblici ad adottare e utilizzare tecniche di questo tipo.

#### 4. **I motivi di una più approfondita modernizzazione**

##### 4.1 **Aspetti giuridici**

4.1.1 Un corretto recepimento delle direttive nelle legislazioni nazionali è essenziale, ma rimane un problema spinoso, al quale il Libro verde avrebbe dovuto fare esplicito riferimento. Troppo pochi sono gli Stati membri che tendono a recepire correttamente, quando in realtà un recepimento corretto è nell'interesse di tutte le parti in causa: la sovraregolamentazione nazionale (*gold-plating*) comporta maggiori oneri amministrativi e burocratici che creano ostacoli inutili, soprattutto per le PMI (la nozione di "PMI" e il riferimento alle imprese in generale devono comprendere tutte le forme di attori economici, siano essi orientati al profitto oppure no (non-profit), purché operino in condizioni di leale concorrenza e nel rispetto delle regole), e generano costi crescenti per l'amministrazione aggiudicatrice. Le disposizioni della direttiva sono chiare e non particolarmente complesse. Nonostante la diversità degli approcci e degli ordinamenti giuridici tra gli Stati membri, si dovrebbe evitare di introdurre obblighi e formalità aggiuntivi a quelli previsti dai testi dell'UE. Il CESE ritiene che la Commissione debba svolgere un più attivo monitoraggio del processo di attuazione degli atti legislativi dell'Unione, sforzandosi altresì di promuovere una maggiore semplicità e leggibilità delle legislazioni nazionali.

4.1.2 Si osserva un problema sistemico nell'applicazione della direttiva "ricorsi" nel settore degli appalti transfrontalieri. Nel quadro degli appalti transfrontalieri non è chiaro quale sia la giurisdizione competente, se quella dell'acquirente o quella del fornitore. Il CESE raccomanda che la giurisdizione competente venga stabilita all'inizio della procedura di gara d'appalto.

- 4.1.3 Nel caso di determinati contratti, in particolare quelli di lunga durata, le circostanze possono richiedere delle modifiche parziali delle disposizioni previste dal contratto - una situazione talvolta inevitabile, ma che aumenta il rischio di corruzione. La direttiva prevede, all'articolo 32, dei limiti alle modifiche che è possibile apportare agli accordi quadro, ma non stabilisce alcuna disposizione negli altri casi. A parere del CESE, se le norme venissero rese meno stringenti in modo da consentire in generale una maggiore flessibilità, si avrebbero ripercussioni negative quali un aumento del rischio di corruzione e/o un'insufficiente certezza delle relazioni contrattuali. Sotto questo riguardo, pertanto, il Comitato ritiene che la direttiva non debba essere modificata.
- 4.1.4 La direttiva suddivide i servizi in due categorie, i "servizi A" e i "servizi B": i primi devono conformarsi a tutte le procedure previste dalla direttiva stessa, mentre i secondi sono soggetti, in genere, a un regime meno rigoroso. Il Libro verde si interroga sull'opportunità di mantenere tale distinzione, dal momento che numerosi tipi di servizi presentano sempre più un carattere transfrontaliero. Il CESE è favorevole a mantenere la distinzione tra le due categorie di servizi, a condizione che venga preservata la certezza giuridica e che sia esaminata la possibilità di trasferire i servizi transfrontalieri della categoria B nell'elenco della categoria A. Raccomanda inoltre alla Commissione di svolgere un riesame periodico dell'elenco dei servizi B onde stabilire se alcuni di essi non possano vantaggiosamente essere inseriti nell'elenco dei servizi A.

## 4.2 **Aspetti pratici**

- 4.2.1 Un ostacolo di rilievo al conseguimento di passi in avanti verso un corretto funzionamento del settore degli appalti pubblici è il fatto che le amministrazioni pubbliche dispongono di un livello insoddisfacente di professionalità e di competenze insufficienti in materia. Il Libro verde - ed è, questa, una sua grave lacuna - non prende in esame questa condizione essenziale per qualsiasi acquisto pubblico. Gli incentivi alle amministrazioni pubbliche affinché rimedino a queste carenze sono ancora troppo pochi. Il CESE raccomanda vivamente l'adozione di programmi di formazione destinati ai funzionari pubblici - soprattutto degli enti locali e regionali - su come condurre dei negoziati e realizzare degli appalti efficienti sotto il profilo dei costi/benefici<sup>10</sup>.
- 4.2.2 Va detto inoltre che il settore degli appalti pubblici ha bisogno di una "rivoluzione culturale": l'aggiudicazione degli appalti non è un puro e semplice lavoro impiegatizio, ma deve coinvolgere - a seconda del tipo di appalto - tutti i livelli e i dipartimenti dirigenziali, come infatti avviene in molte imprese commerciali. Il successo può essere garantito solo se l'amministrazione pubblica si impegna, a partire dalla dirigenza fino all'ultimo impiegato, ad applicare pratiche moderne in materia di appalti, con particolare riguardo alla gestione dei rischi. Le prassi adottate nel settore dei servizi di pubblica utilità possono fornire validi esempi e modelli.

---

10

Un esempio è offerto dalla fondazione olandese Pianno. Nello stesso ordine di idee, la Confederazione delle industrie olandesi e l'Associazione dei comuni olandesi progettano il lancio di una vasta campagna congiunta in tutti i Paesi Bassi rivolta ai funzionari della pubblica amministrazione responsabili degli acquisti pubblici.

- 4.2.3 È necessario promuovere la professionalizzazione della funzione di aggiudicazione degli appalti nel settore pubblico tramite lo sviluppo di competenze interne e l'assunzione di professionisti, rafforzando così il ruolo e il profilo di questo tipo di mansioni. Due soluzioni hanno dato buoni risultati in più di un'occasione: l'assunzione di dirigenti esperti negli acquisti provenienti da altri settori e la creazione di agenzie per gli acquisti incaricate di offrire consulenza all'amministrazione aggiudicatrice per l'intera durata della procedura di gara d'appalto. La qualità dei responsabili degli acquisti varia da uno Stato membro all'altro. Il CESE caldeggia inoltre il ricorso all'analisi comparativa (*benchmarking*) e lo scambio di buone pratiche.
- 4.2.4 Nella fase precedente alla gara d'appalto, funzionari esperti negli acquisti o responsabili di progetto dell'amministrazione pubblica interessata dovrebbero raccogliere informazioni su quanto è disponibile al momento sul mercato (traendole ad esempio da pubblicazioni tecniche, visite a fiere o esposizioni commerciali e colloqui con fornitori nei settori pertinenti) prima di predisporre la documentazione della gara d'appalto.
- 4.2.5 Occorre inoltre sviluppare maggiormente le competenze professionali delle PMI. Corsi specifici e la consulenza di esperti nelle procedure di gara d'appalto possono contribuire a migliorare le qualifiche e le conoscenze necessarie.
- 4.2.6 Uno degli aspetti della tendenza ad evitare l'assunzione di rischi da parte delle amministrazioni è il ricorso in misura eccessiva, nell'aggiudicare l'appalto, al "criterio del prezzo più basso". Infatti, sebbene per alcuni appalti non vengano applicati altri criteri realistici all'infuori del prezzo (e forse della consegna), nella maggior parte dei casi vi sono altri validi fattori che contribuiscono ad un esito migliore della gara. Il ricorso al criterio del prezzo più basso rappresenta un ostacolo all'innovazione e alla ricerca di maggior valore e migliore qualità, ossia di criteri contemplati dalla strategia Europa 2020, e non comporta necessariamente un incremento di valore.
- 4.2.6.1 Il ricorso al criterio del prezzo più basso dovrebbe pertanto diventare un'eccezione e non la regola. Il fatto di estendere il criterio di ciò che è "più vantaggioso sotto il profilo economico" alla valutazione dell'offerta più vantaggiosa dal punto di vista della sostenibilità permette alle amministrazioni di realizzare i migliori risultati in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Il CESE incoraggia le amministrazioni a ricorrere alla valutazione dei costi del ciclo di vita ogniqualvolta sia possibile e opportuno.
- 4.2.7 I comuni - dato il numero elevato di comuni di medie e soprattutto di piccole dimensioni - dovrebbero essere incoraggiati, se non addirittura obbligati, a collaborare alla realizzazione di progetti con una massa critica sufficiente, sulla base di considerazioni finanziarie, di professionalità e di efficienza. Il CESE chiede che venga rivolta particolare attenzione a questo aspetto, raccomanda in ogni caso lo scambio di buone pratiche e sollecita un chiarimento sulle norme in materia di acquisti delle amministrazioni pubbliche in questo contesto.

- 4.2.8 Dall'analisi statistica risulta che sono soprattutto le PMI ad essere sottorappresentate nel settore degli appalti pubblici con un valore superiore alle soglie fissate dall'UE. Il Comitato caldeggia la creazione di condizioni di parità in questo settore, in modo da assicurare anche alle PMI una "equa percentuale" degli appalti pubblici; non è invece favorevole ad introdurre misure di discriminazione positiva per le PMI, per via, tra l'altro, del rischio di costruzioni artificiali, e, quindi, di corruzione. Malgrado ciò, le amministrazioni dovrebbero essere incoraggiate a suddividere, ove possibile, gli appalti in lotti in modo tale da rendere più visibili e, quindi, più accessibili le opportunità offerte alle PMI.
- 4.2.9 I pareri sono discordi in merito alle soglie stabilite dall'UE: fissate dopo attenta riflessione e al termine di un approfondito dibattito, esse sono coerenti con quelle previste dall'accordo sugli appalti pubblici sottoscritto nell'ambito dell'OMC (*Government Procurement Agreement*, GPA) e vengono periodicamente rivedute per tener conto dell'inflazione e delle variazioni del tasso di cambio. Alcuni chiedono che vengano innalzate e altri che vengano abbassate, ma poiché nessuno degli argomenti addotti appare decisivo, il CESE raccomanda di mantenere le soglie attualmente in vigore, anche per motivi di praticità. Al di sotto delle soglie si applicano le procedure vigenti in ciascuno Stato membro, nel rispetto degli obblighi stabiliti dal Trattato. È auspicabile che tali procedure nazionali siano quanto più possibile coerenti con le procedure previste dalla direttiva, non solo per evitare dubbi e confusione ma anche per far sì che gli acquirenti debbano applicare efficacemente un unico "pacchetto" di procedure.
- 4.2.10 Per promuovere la trasparenza e ridurre gli abusi, il CESE raccomanda la pubblicità preliminare di tutti gli appalti pubblici, senza alcuna eccezione; i bandi di gara relativi ad appalti con un valore al di sotto delle soglie e quelli relativi ai servizi di categoria B dovrebbero essere pubblicati in forma molto semplificata su uno specifico sito Internet per i bandi di gara online<sup>11</sup> che copra l'intero Spazio economico europeo (SEE).
- 4.2.11 Anche la spinta ad una maggiore professionalità può contribuire a semplificare le procedure nazionali, che oggi spesso comportano costi sproporzionati. Tenuto conto della grande diversità delle situazioni che si verificano nella realtà, occorre evitare la confusione e i conflitti di interpretazione. Metodi più semplici e diretti a livello nazionale dovrebbero servire da esempio anche in altri Stati membri.
- 4.2.12 Un'ulteriore barriera per le PMI è rappresentata dalla tendenza delle amministrazioni pubbliche a richiedere garanzie finanziarie, assicurazioni e garanzie di buona esecuzione. Per di più, oggi l'accesso alle risorse finanziarie tende ad essere più difficile, e per le PMI sarebbe uno spreco utilizzare le loro limitate risorse per fornire questo tipo di garanzie. Occorre rammentare alle amministrazioni pubbliche che, invece di fare affidamento sulle garanzie, esse hanno l'obbligo di evitare qualifiche e requisiti finanziari sproporzionati.

---

<sup>11</sup> Cfr. INT/554 sugli appalti elettronici.

- 4.2.13 Si stanno adottando iniziative in questi settori per migliorare la situazione negli Stati membri. Il CESE raccomanda fortemente di stilare un elenco di buone pratiche e, in linea con le prassi in uso in alcuni Stati membri, di organizzare regolarmente riunioni a livello dell'UE tra noti esperti e le amministrazioni responsabili degli acquisti.
- 4.2.14 Per venire incontro alle esigenze delle PMI, le amministrazioni pubbliche potrebbero creare portali Internet per:
- assicurare un più ampio accesso alle informazioni sugli appalti pubblici disponibili di importo inferiore alle soglie UE;
  - consentire alle PMI di indicare la propria disponibilità a valutare le opportunità di partenariato con altre PMI interessate; e
  - sviluppare, all'interno di un sito Internet centrale per i bandi di gara online, una sezione securizzata in cui le PMI possano caricare documentazione e inserire/aggiornare informazioni amministrative da mettere a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici.

## 5. **Interazione tra il settore degli appalti e altri ambiti d'intervento**

- 5.1 Oltre a sottolineare l'obiettivo di una maggiore efficienza della spesa pubblica<sup>12</sup>, il Libro verde sollecita un ventaglio di opinioni sulle possibilità di una più intensa interazione tra il settore degli appalti pubblici e altri ambiti d'intervento, in particolare l'innovazione, l'ambiente e il settore sociale.
- 5.2 Dal 2004 in poi lo sviluppo sostenibile e la crescita inclusiva sono considerati, insieme al rafforzamento della competitività, degli obiettivi prioritari, in seguito confermati anche dalla strategia Europa 2020: si tratta quindi di aspetti di cui occorre tener conto nel settore degli appalti pubblici.
- 5.3 Il CESE concorda con la Commissione in merito all'esigenza di incoraggiare le amministrazioni nazionali e regionali a tener conto di criteri sociali, il che significa che nel preparare la gara d'appalto esse dovrebbero essere libere di inserire tali aspetti.
- 5.4 La convenzione n. 94 dell'OIL sulle clausole di lavoro nei contratti stipulati da un'autorità pubblica, adottata nel 1949, è attualmente vincolante in 10 Stati membri dell'UE, mentre in altri, tra cui l'Irlanda, viene applicata su base volontaria negli appalti pubblici. Il CESE prende atto dei principi sanciti da tale convenzione e propone di incoraggiare gli Stati membri a ratificarla e ad attuarne i principi.

---

<sup>12</sup> Libro verde, pagina 4, terzo paragrafo.

- 5.5 Il Comitato sottolinea che la direttiva formalizza una serie di norme procedurali che definiscono la relazione tra le parti contraenti di un appalto pubblico. In documenti precedenti la Commissione aveva stabilito, a seguito di ampie consultazioni, le modalità con cui le amministrazioni responsabili degli acquisti possono tener conto di prodotti, servizi e processi innovativi, nonché di obiettivi in campo sociale e ambientale, nel predisporre i contratti d'appalto<sup>13</sup> o nel ricorrere agli appalti pre-commerciali.
- 5.6 Nel campo dell'innovazione e degli appalti pubblici, sono senz'altro degni di interesse due testi pionieristici: la relazione Aho e *A Lead Market Initiative* (Mercati guida)<sup>14</sup>. L'innovazione è un tema che interessa un amplissimo ventaglio di settori: l'alta tecnologia, l'economia/la società a basse emissioni di carbonio, il basso consumo di energia, i metodi nuovi e quelli alternativi per l'assistenza sanitaria e i servizi sociali, l'edilizia, i trasporti, le infrastrutture, ecc. Il Comitato mette l'accento sul fatto che la domanda può essere un motore fondamentale dell'innovazione<sup>15</sup>, un fattore che da molti anni viene trascurato o sottovalutato, e contribuire indirettamente a stimolare l'impegno di università e centri di R&S, così come possono contribuirvi le costanti innovazioni realizzate, per esempio, dalle PMI e dai soggetti dell'economia sociale.
- 5.7 In risposta ad un certo numero di domande sollevate nel Libro verde, il CESE sottolinea che la responsabilità principale nel settore degli appalti pubblici spetta alle amministrazioni nazionali, regionali e locali, nonché alle autorità europee, le quali, nel quadro delle disposizioni delle direttive, devono tener conto, caso per caso, della giusta combinazione di criteri sociali di ogni tipo in senso lato - ossia gli aspetti propriamente sociali<sup>16</sup> (compreso il rispetto delle regolamentazioni sociali relative alla disabilità) e le altre considerazioni in materia di innovazione o di ambiente - e dei criteri dell'efficienza, dei periodi di produzione, dei costi, del numero di fornitori, dei possibili risultati delle gare d'appalto, ecc.
- 5.8 Le amministrazioni sono libere di stabilire requisiti specifici, anche di tipo ambientale e sociale. In alcuni casi sono obbligate a farlo dalla legislazione europea e/o nazionale, ad esempio per quanto concerne norme ambientali di portata generale o settoriali; in altri casi, invece, tali requisiti possono riguardare la realizzazione di progetti concreti (ad esempio, i lavori per grandi progetti infrastrutturali).

---

13 Cfr. le note a pagina 34 del Libro verde; cfr. anche la guida *Costruire per tutti* (progetto *Build for All*), novembre 2006, intesa all'inclusione di criteri di accessibilità nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.

14 Cfr. la relazione del gruppo Aho *Creating an Innovative Europe* (Creare un'Europa innovativa), 2006, e *A Lead market Initiative*, CE - ottobre 2010.

15 Tra gli altri testi, cfr. *Public procurement and innovation - Resurrecting the demand side* ("Appalti pubblici e innovazione - Il rilancio dal lato della domanda") Jakob Edler, Luke Georghiu, [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com), *Research Policy* (2007), pagg. 949-963.

16 Cfr. il manuale *Buying social - A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement* ("Acquisti ispirati a criteri sociali - Una guida per tener conto delle considerazioni sociali negli appalti pubblici") - SEC(2010) 1258, elaborato dalla Commissione europea nell'ottobre 2010.

- 5.9 La portata delle specifiche tecniche deve essere ampliata, laddove opportuno, per includere anche le caratteristiche di produzione/di processo. Ciò semplificherebbe e renderebbe più trasparente il margine di manovra di cui dispongono le amministrazioni aggiudicatrici per compiere scelte importanti al fine di promuovere obiettivi di sostenibilità come la sostenibilità ambientale, il rispetto dei contratti collettivi, le norme e le condizioni di lavoro e il principio della parità salariale per lo stesso lavoro. La sentenza pronunciata nella causa sull'elettricità verde offre un chiaro esempio di come e perché le caratteristiche di produzione dovrebbero figurare tra le specifiche tecniche, e non semplicemente venire relegate tra i requisiti in materia di prestazione<sup>17</sup>.
- 5.10 Il CESE raccomanda alla Commissione di pubblicare, se sarà necessario, un documento consolidato che integri le disposizioni della direttiva e la giurisprudenza pertinente della Corte di giustizia europea: questo documento aumenterà l'accessibilità e costituirà un utilissimo testo di riferimento unico ai fini di una maggiore certezza giuridica.
- 5.11 Sulla scia del dibattito più generale sulla necessità di un'economia intelligente in Europa, il tema del ruolo degli appalti pubblici in questo processo è sempre più al centro delle discussioni negli Stati membri<sup>18</sup>. Le varie autorità nazionali definiscono criteri ambientali più o meno stringenti e, in misura inferiore, anche criteri sociali di cui l'acquirente è obbligato a tener conto. Gli accordi e le legislazioni nazionali sul lavoro differiscono notevolmente da uno Stato membro all'altro, e spetta a ciascun paese dell'Unione la responsabilità di garantire la conformità con la propria legislazione nazionale pertinente.
- 5.12 Il CESE propone che tale processo in corso formi oggetto di un dibattito annuale in sede di Consiglio (Competitività). Il dibattito dovrebbe far emergere le buone pratiche e le esperienze maturate. Una crescente convergenza delle pratiche in uso negli Stati membri servirà inoltre a migliorare le condizioni di realizzazione degli appalti transfrontalieri.
- 5.13 Quali che siano i requisiti sociali o ambientali scelti dall'amministrazione quali criteri di aggiudicazione, deve essere possibile valutarli e attribuire loro una ponderazione relativa rispetto a criteri di altro tipo.
- 5.14 Uno dei criteri su cui le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero basarsi, nei limiti del mandato relativo a un determinato appalto, è assicurarsi che gli offerenti, oltre a conformarsi ai criteri definiti negli articoli 44-51 della direttiva<sup>19</sup>, rispettino anche le normative sociali (in particolare in materia di integrazione delle persone con disabilità<sup>20</sup>), poiché

---

17 Cfr. la causa C-448/01 EVN AG/Austria (2003), Raccolta della giurisprudenza pag. I – 14527 (EVN – Wienstrom).

18 Per un'ampia panoramica, cfr. il compendio *Corporate Social Responsibility, National Public Policies in the European Union* ("Responsabilità sociale delle imprese - Politiche pubbliche nazionali negli Stati membri dell'Unione europea"), novembre 2010.

19 Articolo 44: Accertamento dell'idoneità; Articoli 45-51: Criteri di selezione qualitativa.

20 *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere* - COM(2010) 636 definitivo.

l'aggiudicazione di un appalto da parte di un'amministrazione pubblica a un ente che non si conformi a tali norme sarebbe contrario sia al diritto europeo che alla legislazione nazionale.

- 5.15 Le autorità nazionali dovrebbero prevedere l'obbligo per gli offerenti di presentare un'autocertificazione o una dichiarazione di conformità da cui risulti che l'operatore economico interessato rispetta la legislazione applicabile in ciascuno Stato membro in materia di integrazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro: ad esempio, rispetta - negli Stati membri in cui sia in vigore un tale requisito previsto dalla legge - l'obbligo di assumere un determinato numero o una determinata quota di persone con disabilità.
- 5.16 Un altro requisito in campo sociale deve chiaramente consistere nel definire, ove opportuno, le specifiche tecniche in modo da tener conto dei criteri di accessibilità per le persone con disabilità e di una progettazione adeguata per tutti gli utenti.
- 5.17 Un altro aspetto di cui occorre tener conto, nello sforzo di garantire pari opportunità a tutti i cittadini e di contribuire al loro inserimento nella società, riguarda l'aggiudicazione di appalti riservati a laboratori protetti in cui lavorano persone con disabilità, possibilità espressamente prevista dal considerando 28 e dall'articolo 19 della direttiva 2004/18/CE. A giudizio del CESE, la Commissione dovrebbe esplicitamente raccomandare che venga introdotto l'obbligo di aggiudicare una determinata quota o un determinato numero di appalti di questo tipo negli Stati membri in cui l'adozione di una simile norma sia giustificata, ad esempio qualora in uno Stato membro si registri una percentuale elevata di inattivi tra le persone con disabilità in grado di lavorare.
- 5.18 Occorre poi affrontare il tema specifico della complessità delle regole che disciplinano gli appalti pubblici in materia di servizi sociali di interesse generale. Il Libro verde (sezione 4.4) si interroga sull'opportunità di innalzare le soglie applicabili per questi servizi onde tener meglio conto delle caratteristiche specifiche dei servizi sociali. Il Comitato desidera seguire con attenzione gli sviluppi in corso in questo settore, in particolare con la pubblicazione della comunicazione COM(2011) 206 definitivo, ed è consapevole che non sono auspicabili modifiche selettive delle soglie.
- 5.19 Nel quadro della realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020, la Commissione dovrebbe vedersi affidare il compito di monitorare da vicino questo processo di modernizzazione negli Stati membri. L'attività di monitoraggio della Commissione verrebbe sicuramente agevolata dalla pubblicazione su un sito Internet di tutti gli avvisi di aggiudicazione degli appalti - a prescindere dal loro valore - completi dell'indicazione del tipo di impresa vincitrice (microimpresa, PMI o impresa di grandi dimensioni) e dell'importo dell'appalto.

## 6. **Pratiche insoddisfacenti**

- 6.1 Tra gli obiettivi della direttiva figura la lotta ai favoritismi, alla frode e alla corruzione. Si tratta certamente di pratiche non riscontrabili soltanto in materia di appalti pubblici, ma -

come si osserva nel Libro verde - la mancanza di una disciplina commerciale nel settore aggrava la dimensione del fenomeno, dal momento che è possibile che lo Stato non eserciti sempre la dovuta vigilanza su comportamenti di questo tipo da parte delle sue stesse agenzie. La direttiva non può sostituire le norme anticorruzione o quelle sulla concorrenza ma, grazie alle stringenti disposizioni procedurali in essa contenute, offre un'ulteriore linea di difesa.

- 6.2 Il CESE ritiene necessario rafforzare le disposizioni in materia di subappalti. La stratificazione di molteplici livelli di subappalto può rendere difficile far rispettare i contratti collettivi, le condizioni di lavoro e le procedure in materia di salute e sicurezza. Le autorità pubbliche dovrebbero disporre di un maggiore margine di manovra per far sì che l'appalto rispetti i criteri di qualità e gli obiettivi sociali e ambientali. I dettagli in merito ai subappaltatori principali andrebbero definiti prima di aggiudicare l'appalto, e l'autorità pubblica dovrebbe specificare le responsabilità, anche finanziarie, dei subappaltatori, per garantire l'efficacia della sorveglianza del contratto. Le autorità pubbliche dovrebbero disporre di meccanismi che consentano loro di svolgere verifiche sui subappaltatori e di rifiutarli, qualora l'esito del controllo desti qualche preoccupazione.
- 6.3 In genere l'appalto dovrebbe essere aggiudicato a un aggiudicatario principale qualificato ed esperto nella realizzazione del lavoro, della fornitura o del servizio in questione. L'aggiudicatario principale assume la responsabilità dell'intero appalto e risponde all'amministrazione aggiudicatrice della sua esecuzione. Tale responsabilità comprende tra l'altro la gestione dell'acquisto di materiale e di eventuali subappalti. La procedura per penalizzare ed escludere gli offerenti a norma dell'articolo sulle offerte anormalmente basse dovrebbe essere meno complessa, in particolare per quanto riguarda il rispetto delle norme in vigore in materia di tutela del lavoro e condizioni di lavoro. La procedura attuale, piuttosto complessa, prevede che prima di poter rifiutare un'offerta sia obbligatorio formulare delle richieste scritte. Occorre inoltre rivedere le disposizioni in materia di informazioni sugli aspetti economici del metodo di costruzione, del processo di fabbricazione o dei servizi prestati. Si dovrebbe introdurre l'obbligo per gli offerenti di fornire informazioni all'amministrazione aggiudicatrice, invece di costringere quest'ultima a raccogliere essa stessa tali dati. La direttiva andrebbe emendata per introdurre queste modifiche nell'interesse della promozione di condizioni di lavoro dignitose, della parità di trattamento tra i lavoratori e dei criteri di sostenibilità in senso lato.
- 6.4 Dalle informazioni disponibili emerge che la pratica insoddisfacente più diffusa è il favoritismo, con il che s'intende che l'amministrazione aggiudicatrice assegna gli appalti ad un proprio fornitore favorito, talvolta senza neppure dare pubblicità alla sua intenzione di concludere un contratto. È difficile individuare tali attività "sotterranee", dato che vengono alla luce solo quando l'appalto è già stato aggiudicato. Il CESE ritiene che la pubblicità preliminare di tutti gli appalti pubblici mediante un dispositivo di pubblicazione di appalti elettronici (bandi di gara online) servirebbe a impedire questo tipo di abusi senza gravare le amministrazioni pubbliche di oneri eccessivi.

- 6.5 Il CESE sottolinea che occorre fare di più a sostegno della verifica del rispetto delle condizioni dell'appalto dopo la sua aggiudicazione, anche mediante l'introduzione di clausole di prestazione nel contratto di appalto. Oggigiorno le autorità devono far fronte a pressioni crescenti in termini finanziari e di risorse a causa della crisi, e nello stesso tempo gli enti responsabili dei controlli nel campo della salute e della sicurezza, delle norme del lavoro e della protezione dell'ambiente si trovano costretti anch'essi a subire dei tagli. Poiché annullare una gara d'appalto e indire una nuova gara può comportare costi molto elevati, le autorità possono apparire impotenti di fronte a un fornitore inadempiente. Il bilancio di un appalto dovrebbe mettere in conto anche i costi necessari a garantire il rispetto degli obblighi contrattuali, e si dovrebbe inoltre contemplare una serie di altre sanzioni in caso di inadempienza a tali obblighi.
- 6.6 Sono indispensabili nelle imprese provvedimenti rigorosi per prevenire la corruzione. Per incoraggiare questo approccio, andrebbero sostenute le misure prese dalle imprese stesse e volte a fare pulizia dopo che si siano riscontrati comportamenti scorretti. Le imprese che, dopo aver concluso positivamente un tale processo, si comportano in maniera esemplare dovrebbero poter rientrare nel mercato. I rigidi requisiti che devono valere a tal fine dovrebbero essere stabiliti nella direttiva per evitare le pratiche divergenti attualmente applicate negli Stati membri.

## 7. **Dimensione esterna**

- 7.1 La dimensione esterna del settore degli appalti pubblici dell'UE non può ignorare gli obblighi che incombono all'Unione in materia di promozione di condizioni di lavoro dignitose, eguaglianza, rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e delle norme del lavoro, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica nei paesi terzi. Sono, questi, principi che non dobbiamo dimenticare quando operiamo fuori dai confini dell'Unione europea. Qualsiasi revisione delle regole che disciplinano gli appalti pubblici deve rafforzare il rispetto di questi principi sia esternamente che all'interno dell'UE. Occorre fare di più a livello europeo per migliorare gli standard sociali e ambientali nelle catene di approvvigionamento, e la stessa questione va affrontata in parallelo anche nel campo della politica commerciale. La Commissione europea deve impegnarsi seriamente con i principali soggetti interessati, come sindacati e ONG, per mettere a punto strategie e strutture valide e funzionanti.
- 7.2 L'accordo sugli appalti pubblici sottoscritto nell'ambito dell'OMC (GPA) rappresenta il quadro e la piattaforma finalizzati a creare condizioni di parità nel settore degli appalti pubblici a livello mondiale; si dovrebbe quindi incoraggiare il maggior numero possibile di paesi ad aderirvi.
- 7.3 Mercati internazionali aperti nel campo degli appalti pubblici rappresentano un vantaggio per gli offerenti europei, dato che molte imprese europee, tra cui anche delle PMI, sono leader mondiali nei settori dell'edilizia, dei lavori pubblici, delle energie alternative e della tutela

dell'ambiente<sup>21</sup>. Il CESE insiste sul fatto che l'UE deve puntare a migliorare l'accesso delle imprese europee ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi. È necessario che la reciprocità sia garantita<sup>22</sup>.

- 7.4 Il CESE ritiene della massima importanza che le imprese (pubbliche) dei paesi terzi si conformino alle stesse regole in materia di appalti pubblici che valgono per le imprese situate in Europa quando partecipano a gare d'appalto pubbliche nell'UE, soprattutto in termini di aiuti di Stato diretti o indiretti vietati, di metodo di calcolo dei prezzi e di presa in conto precauzionale di costi e rischi. Garantire l'effettivo rispetto delle norme non è un compito facile. Occorre trovare una soluzione soddisfacente a questo problema nel quadro della revisione della direttiva del 2004<sup>23</sup>.

Bruxelles, 13 luglio 2011

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo

Staffan NILSSON

---

---

<sup>21</sup> Cfr. i pareri del CESE *Gli appalti pubblici internazionali* (GU C 224 del 30.8.2008, pag. 32). e *Le imprese pubbliche dei paesi terzi sui mercati UE degli appalti pubblici* (CESE 807/2011 - CCMI/082, non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

<sup>22</sup> Per quanto riguarda gli aspetti sociali, cfr. il parere recentemente adottato dal CESE sul tema *La politica industriale integrata per l'era della globalizzazione* (CESE 808/2011 – CCMI/083, non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale), in particolare i punti 6.29 (sulle norme OIL) e 6.30 (sulla responsabilità sociale delle imprese).

<sup>23</sup> Cfr. il parere CESE 807/2011 (CCMI/082), che esamina in modo approfondito questa particolare questione (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).