



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

23.2.2012

DOCUMENTO DI LAVORO

sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

Relatore: Marc Tarabella

Introduzione

A parere del relatore l'aggiornamento delle direttive sugli appalti pubblici deve trovare un punto di equilibrio tra semplificazione delle norme e procedure corrette ed efficaci connesse con criteri di aggiudicazione innovativi e sostenibili garantendo nel contempo una maggiore partecipazione di PMI e generalizzando gli appalti elettronici.

Va perseguito l'obiettivo di sfruttare appieno il potenziale degli appalti pubblici all'interno del mercato unico al fine di favorire la crescita sostenibile, l'occupazione e l'inclusione sociale. Visto che il mercato degli appalti pubblici costituisce una parte rilevante dell'economia (secondo le stime è il 19% del PIL dell'Unione europea), la riuscita revisione e applicazione delle norme sugli appalti pubblici contribuirebbe notevolmente al rilancio degli investimenti nell'economia reale e al superamento della crisi dell'economia europea.

Il relatore accoglie con favore le proposte della Commissione che stabiliscono alcuni interessanti nuovi principi ed idee, che tuttavia devono essere migliorati per conseguire il miglior risultato possibile.

In questo documento il relatore desidera condividere le sue prime reazioni alle proposte per poi avviare la discussione con i deputati. A tal fine il relatore intende organizzare il suo lavoro per argomento in base alle dieci tematiche presentate in appresso, quelle con la massima priorità sono le tematiche 1, 2, 5 e 4 (cfr. anche l'elenco delle tematiche che figura in allegato).

Questioni da dibattere

Le sezioni seguenti presentano per ogni tematica i principali argomenti di discussioni o le problematiche che il relatore desidera proporre e/o esaminare in modo più approfondito.

Tematica 1: Scelta più ampia delle procedure

Le proposte intendono rendere le procedure di aggiudicazione più flessibili ampliando la scelta delle procedure da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. In particolare facilitano il ricorso alla "*procedura competitiva con negoziato*" (in precedenza "*procedura negoziata con pubblicazione di un preavviso*"). I criteri applicabili alle richieste sono estesi e posti alla pari con il dialogo competitivo. Tuttavia la "*procedura competitiva con negoziato*" non è una procedura standard. Inoltre è creata una nuova procedura denominata "*partenariato per l'innovazione*" che è suddivisa in diverse fasi e destinata alla stesura delle specifiche tecniche e poi all'aggiudicazione degli appalti di beni o servizi innovativi. Altri strumenti di aggiudicazione sono rafforzati facendo uso dei mezzi elettronici di comunicazione e di tecniche per acquisti cumulativi (vedi tematiche 4 e 6).

- **Prevedere limiti per accompagnare l'estensione della procedura competitiva con negoziato** al fine di tutelare la trasparenza, garantire l'efficacia e creare eque condizioni di concorrenza per tutti gli operatori economici.

- **Eliminare il criterio esclusivamente del prezzo più basso/stabilire il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa a tutte le procedure:** estendere l'impostazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa a tutte le procedure (non solo ai partenariati per l'innovazione e al dialogo competitivo come proposto attualmente). Considerando che nell'importazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa viene preso in considerazione anche il prezzo, ciò consentirebbe alle autorità aggiudicatrici di fare la scelta più adeguata in relazione alle specifiche esigenze, compresa la considerazione di aspetti strategici societari (vedi tematica 2).

Tematica 2: Utilizzo strategico degli appalti pubblici

La proposta chiarisce ed estende l'uso dei criteri di aggiudicazione relativi a considerazioni di sostenibilità e di carattere societari, a condizione che siano preservate le caratteristiche connesse con l'oggetto dell'appalto. In modo particolare introduce i concetti di calcolo dei costi del ciclo di vita e di esternalità del processo produttivo. I criteri connessi con il processo produttivo possono oramai essere accettati come parte dell'aggiudicazione ed essere confrontati con altri fattori. Inoltre si potrebbe tener conto di esternalità nel settore dei trasporti (ad esempio emissioni di anidride carbonica) sempreché siano soddisfatti alcuni requisiti per la loro valutazione (in particolare una metodologia riconosciuta che consenta un confronto obiettivo, verificabile e monetizzabile).

- **Sviluppare una concezione più completa del ciclo di vita per la definizione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, compresi i criteri di sostenibilità sia ambientale che sociale.** I costi del ciclo di vita devono essere valutati in termini di sostenibilità in relazione agli obiettivi ambientali, di cambiamento climatico e agli obiettivi sociali. Tali obiettivi sociali devono riguardare il rispetto e la valorizzazione dei diritti sociali e delle condizioni di lavoro, la salute e la sicurezza sul posto di lavoro, la tutela della sicurezza sociale ai sensi della legislazione europea e nazionale e dei contratti collettivi. Occorre una nuova definizione all'interno del concetto di costo del ciclo di vita proposto dalla Commissione.
- **Motivi di esclusione** relativi al mancato rispetto del diritto sociale, del lavoro o ambientale devono diventare obbligatori. L'allegato XI deve essere completato, con l'aggiunta di un riferimento specifico alla convenzione OIL n. 94. Questi elementi saranno una parte importante del processo di valutazione.
- Sviluppare i concetti di cui sopra in relazione alle **condizioni specifiche di esecuzione dei contratti**. Oltre al caso di offerte anormalmente basse, le condizioni di esecuzione devono essere collegate anche alla valutazione di una catena di subappalti anormalmente estesa. Occorre evitare i cosiddetti "subappalti a cascata" che possono danneggiare gli obiettivi sociali e ambientali nonché la qualità e l'efficacia dei beni, delle opere o dei servizi aggiudicati.

- **Estendere le condizioni di sostenibilità ambientale e sociale ai subappaltatori:** per garantire il rispetto delle norme all'interno della catena di subappalto, in caso di errori o violazioni da parte di subappaltatori, l'appaltatore principale deve essere ritenuto responsabile in base al principio della responsabilità congiunta e solidale.
- **Sviluppare ulteriormente le etichette e le certificazioni per concetti sociali in vista di integrarli nelle specifiche tecniche,** analogamente a ciò che si fa per quanto riguarda i criteri e le etichette ambientali, in modo da consentire la valutazione delle prestazioni. La definizione e la certificazione di etichette potrebbero essere sviluppate attraverso una stretta cooperazione tra la Commissione e le competenti autorità nazionali degli Stati membri.
- **Regime speciale per i servizi a carattere sociale:** sulla scia del proposto regime speciale per i servizi a carattere sociale, i principi di aggiudicazione di questi appalti devono essere ulteriormente rafforzati ed ampliati, con l'aggiunta di un riferimento all'accessibilità e agli utenti vulnerabili. L'elenco delle categorie incluse in questo regime speciale deve essere attentamente valutato.

Tematica 3: Riduzione dei documenti richiesti

La proposta mira a ridurre i requisiti che le amministrazioni aggiudicatrici impongono agli operatori economici per dimostrare la loro idoneità a partecipare ad una procedura di appalto. Tale obiettivo si persegue in particolare chiarendo e incoraggiando l'uso di autodichiarazioni e di attestati elettronici. Inoltre è introdotto progressivamente il concetto di passaporto europeo degli appalti.

- Il relatore accoglie con favore la proposta che semplificherà notevolmente l'accesso agli appalti pubblici per tutti gli operatori economici e in particolare le PMI.
- **Definire con maggiore precisione un passaporto europeo per gli appalti.** I criteri di cui all'allegato XVIII devono essere ulteriormente sviluppati e integrati comprendendo il rispetto di criteri sociali, ambientali e giuridici nella sezione sull'esclusione e l'aggiudicazione. Ci dovrebbe essere un chiaro obbligo di rispettare le pertinenti disposizioni legislative europee e nazionali nonché le convenzioni collettive al fine di ottenere e mantenere un tale passaporto europeo. Il sistema del passaporto deve essere concepito in modo da incentivare gli operatori economici adempienti ed evitare distorsioni della concorrenza in materia di appalti pubblici.

Tematica 4: Appalti online

Le proposte consolidano ed estendono le attuali disposizioni di appalti elettronici. In particolare prescrivono che tutte le transazioni di appalto siano effettuate per via elettronica a due anni dall'entrata in vigore della nuova direttiva. Gli strumenti che si avvalgono di mezzi elettronici di comunicazione sono rafforzati e migliorati (ad esempio le aste elettroniche inverse, i sistemi dinamici di acquisizione (DPS) e i cataloghi elettronici). Sono inoltre chiarite le norme relative all'uso delle firme elettroniche.

- Chiarire gli aspetti relativi alla protezione dei dati
- Verificare i costi di investimento e di adeguamento a carico delle imprese, in particolare le PMI, per adattarsi alle nuove procedure elettroniche
- Rivedere il termine ridotto per la presentazione elettronica delle offerte e il suo impatto sulla partecipazione delle PMI.

Tematica 5: Accesso delle PMI

La direttiva mira a promuovere la partecipazione delle PMI imponendo la divisione in lotti, in base al principio “applica o spiega”, nonché definendo obblighi su un tetto al fatturato e autorizzando pagamenti diretti ai subappaltatori.

- Definire con maggiore precisione la prassi proposta di suddivisione in lotti al fine di evitare eccessivi oneri amministrativi per le amministrazioni aggiudicatrici.
- Definire i concetti per quanto riguarda altri modi di garantire un’effettiva partecipazione delle PMI, come raggruppamenti di PMI che partecipano come un unico operatore economico o la creazione di consorzi.
- Rivedere le disposizioni in materia di appalti elettronici e il passaporto europeo per gli appalti alla luce delle specificità delle PMI.
- Il relatore appoggia i pagamenti diretti ai subappaltatori per aumentare la trasparenza e prevenire la cattiva gestione attraverso la catena del subappalto.
- Riesaminare ulteriormente i requisiti economici e finanziari richiesti alle PMI da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e prevedere un tetto al fatturato.

Tematica 6: Aggregazione della domanda

La proposta formalizza l’uso di diversi strumenti disponibili per aggregare i requisiti di appalti pubblici, riflettendo così la tendenza all’aumento nell’uso di appalti pubblici. Oltre a chiarire l’uso di accordi quadro e di sistemi dinamici di acquisizione (vedi tematica 4), rafforza anche lo status delle Centrali di acquisto e autorizza esplicitamente l’aggiudicazione congiunta di appalti transfrontalieri. Tutti gli strumenti sono volontari, il loro uso può essere ulteriormente disciplinato dalla legislazione nazionale.

- Il relatore accoglie con favore l’introduzione di disposizioni in materia di aggiudicazione di appalti comuni e caldeggia in linea generale lo sviluppo di metodi che consentano l’aggregazione corretta della domanda.

Tematica 7: Altri requisiti procedurali (pubblicazioni, varianti, concorsi di progettazione)

La proposta prevede la pubblicazione obbligatoria online dei bandi di gara e del capitolato del bando di gara. Di conseguenza alcune scadenze procedurali (ad esempio per la pubblicazione di bandi di gara nella GUUE e la presentazione di offerte o domande di partecipazione) saranno ridotte, conformemente con i requisiti oggi vigenti se è stata scelta la presentazione elettronica.

- Esaminare le scadenze per la presentazione delle offerte per evitare ostacoli alla partecipazione delle PMI.

Tematica 8: Procedure corrette

La proposta intende migliorare la gestione delle procedure, potenziando le garanzie esistenti contro prassi commerciali scorrette. In particolare fornisce definizioni e norme UE per risolvere i conflitti di interesse, la condotta illecita e la preliminare consultazione di mercato. Nel complesso la proposta intende seguire un'impostazione proporzionale (ad esempio nessuna immediata esclusione). Gli Stati membri possono andare oltre a livello nazionale. Inoltre sono chiarite le norme per l'esecuzione dei contratti (modifica dei contratti durante il periodo di validità dello stesso, la rescissione del contratto).

- Il relatore presta particolare attenzione alle procedure corrette perché la semplificazione e la flessibilità nell'aggiudicazione di appalti pubblici deve andare di pari passo con una buona gestione.
- Esaminare ulteriormente la definizione proposta di conflitto di interessi.
- Stabilire/chiarire il nesso fra comportamenti illeciti, conflitti di interesse e motive di esclusione.

Tematica 9: Organizzazione

Al fine di stabilire un controllo più sistematico del rispetto da parte delle amministrazioni aggiudicatrici delle norme UE, la proposta prevede l'obbligo per gli Stati membri di istituire/designare un organismo nazionale di controllo con taluni compiti e diritti minimi. Ispirandosi agli organi nazionali preposti alla concorrenza, questo organismo dovrebbe integrarsi in una rete di organi di controllo che fungerebbero anche da punti di contatto nazionali per il monitoraggio e l'elaborazione di relazioni sull'applicazione delle norme in materia di aggiudicazione di appalti.

- Il relatore ritiene che i problemi di applicazione e di controllo sono fattori chiave per una corretta attuazione delle direttive rivedute.

- Sviluppare e definire meglio il concetto di controllo pubblico, la definizione dell'autorità competente da designare o da creare, nonché le competenze da assegnare a tale autorità. Il principio di controllo essenziale deve essere l'attuazione attenta e il rispetto rigoroso delle procedure dell'Unione europea e degli Stati membri e in particolare dei (nuovi) criteri strategici.

Tematica 10: Definizioni e campo d'applicazione

La proposta intende chiarire le principali definizioni e l'ambito di applicazione della direttiva alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia europea. In particolare riguarda la definizione di situazioni di cooperazione tra le autorità pubbliche ("i partenariati pubblico-pubblico") e le condizioni in base alle quali possono essere escluse dal campo di applicazione delle norme sull'aggiudicazione di appalti nell'Unione europea. L'attuale distinzione fra i cosiddetti servizi "A" e "B" è abbandonata. Solo i servizi sociali in futuro usufruiranno di un regime speciale (soglie più elevate nonché una soglia di minimis al di sotto della quale si presume la mancanza di un interesse transfrontaliero, ossia non si applicano i principi del trattato). Alla luce dei vigenti obblighi internazionali previsti dall'accordo sugli appalti pubblici (AAP), la Commissione propone di mantenere ed estendere a tutti i servizi le soglie per gli attuali servizi "A". Si propone di aggiungere una clausola di cessazione di efficacia automatica per verificare l'adeguatezza di tali livelli di soglia a metà del 2017.

- **Rivedere la definizione di partenariato pubblico-pubblico** con un'attenta valutazione di una limitata partecipazione privata.
- La partecipazione privata connessa con enti senza scopo di lucro che perseguono chiari obiettivi di interesse pubblico deve essere presa in considerazione al fine di garantire che le attuali prassi valide del partenariato pubblico-pubblico continuino ad essere utilizzate.
- Le disposizioni in materia di partenariato pubblico-pubblico dovrebbero cercare di raggiungere la piena certezza giuridica per evitare un eccessivo ricorso alla Corte di giustizia europea.
- **Chiarire ulteriormente alcuni concetti e definizioni**, in particolare per i costi del ciclo di vita.
- Il relatore appoggia le vigenti soglie.
- Tenere in debita considerazione l'accordo sugli appalti pubblici (AAP): il problema della reciprocità fra l'Unione europea e i paesi terzi va ricordato anche nelle direttive sugli appalti pubblici al fine di garantire un trattamento equo e il rispetto delle norme e dei criteri europei.

Elenco delle tematiche – Appalti pubblici –

(Le tematiche prioritarie del relatore sono in neretto per agevolare la discussione)

Tematica 1 « Scelta più ampia delle procedure »

Tematica 2 « Utilizzo strategico degli appalti pubblici »

Tematica 3 « Riduzione dei documenti richiesti »

Tematica 4 « Appalti online »

Tematica 5 « Accesso delle PMI »

Tematica 6 « Aggregazione della domanda »

Tematica 7 « Altri requisiti procedurali (pubblicazioni, varianti, concorsi di progettazione) »

Tematica 8 « Procedure corrette »

Tematica 9 « Organizzazione »

Tematica 10 « Definizioni e campo d'applicazione »

N.b. Le argomentazioni si ispirano a quelle utilizzate dal gruppo di lavoro del Consiglio

DIRECTIVE ON PUBLIC PROCUREMENT - LIST OF SUBJECT CLUSTERS (STATE: 22.2.2012)

Item	COM proposal - 2011(896) - Classic
Cluster 1: Greater choice of procedures	•
Wider Choice of procedures	Art. 24-26, 30
Competitive procedure with negotiation	Art. 24 and 27
New version of competitive dialogue	Art. 28
Innovation partnership	Art. 29
Possibility for sub-central authorities to call for competition by PIN notice only	Art. 24(4), 46
Cluster 2: Strategic use of public procurement	
Green public procurement	
Exclusion and selection criteria	Art. 54, 55 (except Art. 54.2; 55.3.a - see Cluster 2 Strategic use) Art. 56 (except Art. 56.3 2nd sub-para - see cluster 5 SMEs) [NOT CWP LIST]
Award criteria, notably production process and life-cycle costing	Art. 66, 67 + Annex XV
Contract performance clauses	Art. 70
Technical specifications	Art. 40, Annex VIII
Labels and certification	Art. 41, 42
Exclusions for violation of social and environmental obligations	Art. 54.2; 55.3; 69.4; Annex XI
Social criteria in public procurement	
Allow social criteria related to production process	Rec 41, Art. 66
Reserved contracts (sheltered workshops)	Art. 17
Social services:	Rec 11; Art. 4(d), Art. 74-76, Annex XVI

	Art. 74-76
Exclusions for violation of obligations relating to taxes, environmental protection, employment protection provisions and working conditions (see above "Green PP")	Art. 54.2; 55.3; 69.4; Annex XI <i>[NOT CWP LIST]</i>
<i>Sub-contracting (SEE ALSO cluster 5 SME access)</i>	Art. 71 <i>[NOT CWP LIST]</i>

Cluster 3: Reducing documentation requirements	COM proposal - 2011(896) - Classic
Exclusion and selection criteria	Art. 54, 55 (except for Art. 54.2; 55.3.a - see Cluster 2 Strategic use) Art. 56 (except for Art. 56.3 2nd sub-para - see cluster 5 SMEs)
Reliance on capacities of others	Art. 62
Means of proof, notably self-declarations and procurement passport	Art. 57
eCERTIS online repository of certificates	Art. 58
European Procurement Passport	Art. 59, Annex XIII
<i>Certificates</i>	Art. 60
<i>Quality assurance and environmental standards</i>	Art. 61, Annexes XII-XIV
Lists of approved economic operators	Art. 63
Reduction of the number of candidates, tenders and solutions	Art. 64-65
Cluster 4: e-procurement	
Electronic communication	Art. 19, Annex IV
Electronic availability of procurement documents - enhanced use of e-Certis (see cluster 3) - European Procurement Passport	Art. 51, 58-59
Dynamic Purchasing System (DPS)	Art. 32
Electronic catalogues	Art. 34
Electronic auctions	Art. 33, Annex VII
Electronic signatures	Art. 19(5)(d), Annex X
Empowerment for COM to adopt interoperability standards	Art. 19.3

Cluster 5: SME access	COM proposal - 2011(896) - Classic
Sub-division into lots	Art. 44
Direct payment for sub-contractors (sub-contracting) Control of sub-contracting	Art. 71
Turnover cap	Art. 56.3 2nd sub-para
Cluster 6: Aggregation of demand	
<i>Framework Agreements</i>	<i>Art. 31</i>
<i>Dynamic Purchasing System (DPS) (SEE ABOVE Cluster 6)</i>	<i>Art. 32</i>
Central and ancillary purchasing systems (CPBs)	Art. 35, 36, 37
Joint procurement	Art. 37, 38
Cluster 7: Other procedural requirements	
Publication/transparency and time-limits	<i>Art. 45-50, 52, 53; Annexes VI, IX and X</i>
Variants	<i>Art. 43</i>
Design contests	<i>Art. 77-82</i>
Cluster 8: Sound procedures	
General rules	<i>Art. 15, 16, 18</i>
Conflicts of interest (Safeguards against undue influence or advantages)	Art. 21
Illicit conduct	<i>Art. 22</i>
Preliminary market consultation/ prior involvement of candidates and tenderers	<i>Art. 39</i>
Impediments to award	<i>Art. 68</i>
Abnormally low tenders	Art. 69 (except 69.4 2nd sub-para - see Strategic use)
Modification during contract execution	<i>Art. 72</i>
Termination of contracts	<i>Art. 73</i>

Cluster 9: Governance	<i>COM proposal - 2011(896) - Classic</i>
Enforcement and oversight	Art. 83, 84
Individual reports	Art. 85
National reporting	Art. 86
Assistance to contracting authorities and businesses	Art. 87
Administrative cooperation	Art. 88
Cluster 10: Definitions and scope	
Concept of procurement	Art. 1
Definitions	Art. 2, Annexes I, II
Mixed procurement	Art. 3
Thresholds	Art. 4-6 (except for Art. 4.d - see strategic use)
Exclusions and specific situations, including public-public	Art. 7-14
Nomenclatures	Art. 20
International compliance	Art. 23, Annex V
Delegated powers, implementing powers and final provisions	Art. 89-93, 95, 96; Annex XVII